

مركز الملك فيصل للبحوث والدراسات الإسلامية

دعوى وقف تنفيذ القرار الإداري وتطبيقاتها القضائية في المملكة العربية السعودية

"دراسة مقارنة"

تأليف

صالح بن علي بن عبد الرحمن الربيعة

القاضي بديوان المظالم في الرياض

١٤٢٦هـ / ٢٠٠٥م

دعوى وقف تنفيذ القرار الإداري وتطبيقاتها القضائية في المملكة العربية السعودية

"دراسة مقارنة"

تأليف

صالح بن علي بن عبد الرحمن الربيعة

القاضي بديوان المظالم في الرياض

١٤٢٦هـ / ٢٠٠٥م

ح مركز الملك فيصل للبحوث والدراسات الإسلامية ، ١٤٢٦هـ
فهرسة مكتبة الملك فهد الوطنية
الربيعة، صالح بن عبدالرحمن
دعوى وقف تنفيذ القرار الإداري وتطبيقاتها القضائية. / صالح بن عبدالرحمن الربيعة .ـ الرياض، ١٤٢٦هـ.
٢٩٤ ص؛ ١٧×٢٤ سم
ردمك: ٢-٤٢- ٨٩٠-٩٩٦٠
١ ـ تنفيذ الأحكام ـ السعودية ٢ـ القانون الإداري ـ السعودية
أ ـ العنوان
ديوي ٢٤٧,٥٣١٠٩ ١٤٢٦/١٥٠٤

رقم الإيداع: ١٤٢٦/١٥٠٤
ردمك: ٢-٣٢-٨٩٠-٩٩٦٠

مركز الملك فيصل للبحوث والدراسات الإسلامية
ص . ب ٥١٠٤٩ الرياض ١١٥٤٣
الطبعة الأولى ١٤٢٦هـ / ٢٠٠٥م


بسم الله الرحمن الرحيم

المحتويـــات

المقدمـــة

إن الحمد لله نحمده ونستعينه ونستغفره ونعوذ بالله من شرور أنفسنا ومن سيئات أعمالنا، من يهده الله فلا مضل له ومن يضلل فلا هادي له وأشهد أن لا إله إلا الله وحده لا شريك له وأشهد أن محمداً عبده ورسوله.

﴿ يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا اتَّقُوا اللَّهَ حَقَّ تُقَاتِهِ وَلا تَمُوتُنَّ إِلاَّ وَأَنتُم مُّسْلِمُونَ ﴾(١).

﴿ يَا أَيُّهَا النَّاسُ اتَّقُوا رَبَّكُمُ الَّذِي خَلَقَكُم مِّن نَّفْسٍ وَاحِدَةٍ وَخَلَقَ مِنْهَا زَوْجَهَا وَبَثَّ مِنْهُمَا رِجَالاً كَثِيراً وَنِسَاءً وَاتَّقُوا اللَّهَ الَّذِي تَسَاءَلُونَ بِهِ وَالأَرْحَامَ إِنَّ اللَّهَ كَانَ عَلَيْكُمْ رَقِيبًا ﴾(٢).

﴿ يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا اتَّقُوا اللَّهَ وَقُولُوا قَوْلاً سَدِيداً (٧٠) يُصْلِحْ لَكُمْ أَعْمَالَكُمْ وَيَغْفِرْ لَكُمْ ذُنُوبَكُمْ وَمَن يُطِعِ اللَّهَ وَرَسُولَهُ فَقَدْ فَازَ فَوْزاً عَظِيماً ﴾(٣).

أما بعـد:

فإن من البدهيات في مجال النظام الإداري بصفة عامة، أن جهة الإدارة في أية دولة من الدول هي التي تختص بإصدار القرارات الإدارية التي تنظم العمل الإداري في الدولة حفاظاً على النظام العام، والمصالح الأساسية للدولة بالتوازن مع عدم المساس بالحقوق والمصالح الخاصة بالأفراد.

ولما كان القرار الإداري، بمثابة إفصاح جهة الإدارة عن إرادتها التي يجب أن تكون ملزمة لمن صدر القرار في مواجهته وبما لها من سلطة عامة بمقتضى الأنظمة وحقها في السيادة، فإن القصد من هذا القرار إحداث أثر نظامي معين، متى كان ذلك ممكناً وجائزاً، تحقيقاً لغاية المصلحة العامة؛ لذلك فإنه ينشأ عن هذا القرار، حتماً، مراكز

(١) سورة آل عمران، آية (١٠٢).

(٢) سورة النساء، آية (١).

(٣) سورة الأحزاب، آية (٧٠ – ٧١).

نظامية سواء للأفراد أو للدول، وهذه المراكز لاشك أن القرار يؤثر فيها، والتي قد تمس مصالح الأفراد؛ وإزاء هذا المساس بالمراكز النظامية الثابتة للأفراد أو بعض الجهات، وما يخلفه القرار الإداري من مراكز مستجدة قد يتعارض مع المراكز السابقة على إصداره، وقد تشكل إضراراً بمصالح مستقرة، هنا أجاز النظام للمتضرر من إصدار القرار، رفع دعوى وقف التنفيذ لهذا القرار.

كذلك، لما كان القرار الإداري الصادر من جهة الإدارة، يتمتع بخاصية النفاذ المعجل، وأن دعوى الإلغاء في مواجهته لا توقف إنتاج آثاره التي قد تسبب ضرراً يصعب تداركه؛ لذا كانت دعوى وقف تنفيذ القرار الإداري، من الأهمية بحيث توقف هذه الآثار الضارة التي ينتجها القرار الإداري الصادر.

والضرر الذي يتعذر تداركه، لا تكون المطالبة بوقفه رعاية للمصلحة الخاصة لطالب الوقف فقط، أو للمصلحة العامة، وإنما عملاً على تحقيق التوازن بين المصلحتين، وما تقتضيه قواعد العدالة في هذا الشأن، بخاصة إذا كان الضرر يصعب تداركه، كما أنه لا يجدي عنه التعويض؛ لأنه إن أمكن التعويض عنه حالتئذ، لا يعد ضرراً يجوز معه طلب وقف تنفيذ القرار.

ودعوى وقف تنفيذ القرار الإداري محل الدراسة في هذا البحث هي دعوى إدارية، تقوم على طلب بإصدار حكم وقتي مستعجل يقضي بوقف العمل بالقرار الإداري الصادر من جهة الإدارة.

وقد تعددت التطبيقات لهذه الدعوى في أحكام ديوان المظالم في المملكة، فمنها ما يتعلق بمجالات الملكية الشخصية للأفراد ومنها ما يتعلق بالوظيفة العامة في الدولة، وما يتعلق بالحفاظ على المؤسسات والمرافق العامة، والاهتمام بمصلحة المواطنين وعدم التضييق عليهم.

ويذهب ديوان المظالم في المملكة العربية السعودية إلى إمكانية استقلال دعوى الوقف للقرار الإداري عن دعوى الإلغاء، وذلك استجابة للطبيعة المستعجلة لدعوى

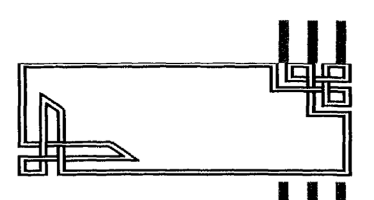
الوقف التي تتطلب التخفيف لكثير من الإجراءات، بخلاف كثير من أنظمة بعض الدول التي ترى ضرورة ارتباط دعوى الوقف بدعوى الإلغاء كمصر وفرنسا.

بجانب ما سبق، من عدم اقتران دعوى الوقف بدعوى الإلغاء فإن النظام السعودي أجاز للقاضي الإداري الأمر باتخاذ بعض الإجراءات التحفظية الوقتية المقترنة بدعوى الوقف، لحين إصدار الحكم في دعوى الوقف الذي يتسم بالحكم القطعي، والذي يتمتع بخصائص الأحكام ومقوماتها، كما أنه يحوز حجية الحكم المحكوم به فيما صدر بشأنه.

من كل ما سبق يتضح مدى الحاجة إلى استجلاء هذه الدعوى وتكييفها في الفقه الإسلامي بخاصة، والنظام السعودي بعامة حتى يمكن بيان مدى أهميتها في الواقع العملي، والتطبيقي لما تتمتع به المملكة العربية السعودية – حفظها الله وحرسها – من تطبيق أحكام الشريعة الإسلامية.

لذا أردت أن تكون هذه الدعوى محلاً للبحث والدراسة من جوانبها كافة في كتابي هذا بوصفي أحد قضاة ديوان المظالم. والله أسأل أن يكون عملي خالصاً لوجهه وأن ينفع به ويحقق الهدف من تأليفه.

المؤلف



التمهيـد

حدود مفردات العنوان

وتمييزه عما يشتبه به

ويشتمل على:

المبحث الأول : تعريف الدعوى.

المبحث الثاني : تعريف القرار الإداري.

المبحث الثالث : تعريف تنفيذ القرار الإداري.

المبحث الرابع : تعريف وقف التنفيذ.

المبحث الخامس : تميز وقف التنفيذ عما يشتبه به.

التمهيد
حدود مفردات العنوان وتمييزه عما يشتبه به

مقدمة:

في التمهيد لهذه الدراسة أتناول بالتعريف تحديد معنى الدعوى في كل من اللغة والفقه والنظام، وتعريف القرار الإداري محل الدعوى المطالبة بإيقافه، كما أحدد المقصود بتنفيذ هذا القرار ومفهوم وقف التنفيذ، وفي النهاية أقوم بالتمييز بين وقف التنفيذ والإلغاء والانتهاء والسحب والانعدام للقرار الإداري.

وعليه يمكن تقسيم هذا التمهيد إلى خمسة مباحث على الوجه التالي:

المبحث الأول: تعريف الدعوى.

المبحث الثاني: تعريف القرار الإداري.

المبحث الثالث: تعريف تنفيذ القرار الإداري.

المبحث الرابع: تعريف وقف التنفيذ.

المبحث الخامس: تمييز وقف التنفيذ عما يشتبه به.

المبحث الأول
تعريف الدعوى

مقدمة:

يأتي تعريف الدعوى من خلال عرض هذا اللفظ على معجم اللغة العربية في المطلب الأول، ثم نأتي بمدلولها لدى الفقهاء في الشريعة الإسلامية في المطلب الثاني، ثم نبين المقصود بها في النظم الإدارية، سواء النظام السعودي أو النظم المقارنة -كما هي سِمَةُ البحث العلمي- في المطلب الثالث.

المطلب الأول: تعريف الدعوى في اللغة.

الدعوى: اسم مصدر، وأصل مادتها اللغوية (دَعَوَ) والمصدر (الادعاء).

قال ابن فارس: (١) (الدال والعين والحرف المعتل أصل واحد وهو أن يميل الشيء إليك بصوت وكلام يكون منك)(٢).

وإذا قيل الدعوى أو الادعاء فلا فرق بينهما إلا من حيث اللفظ فالمدلول اللغوي لكل منهما واحد ويؤديان إلى مفهوم واحد أيضاً وآية ذلك ما قال به علماء اللغة:

قال الليث: (٣) (دعا، يدعو، دعوة ودعاء، وادعى، يدعي، ادعاء ودعوى)(٤).

قال الجوهري: (٥) (ادعيت على فلان كذا، والاسم الدعوى)(٦).

---

(١) هو: أحمد بن فارس بن زكريا بن محمد بن حبيب، أبو الحسن القزويني، صنف كتباً في اللغة منها: **المجمل في اللغة واختلاف النحويين وذم الخطأ في الشعر**، توفي سنة ٣٩٥هـ بالري، **بغية الوعاة في طبقات اللغويين والنحاة**: السيوطي ١/ ٣٥٢.

(٢) **مجمل اللغة**: ابن فارس ١/ ٣٢٦، **معجم مقاييس اللغة** ٢/ ٢٧٩.

(٣) هو: الليث بن المظفر. وقيل: ابن نصر بن يسار الخراساني، كان من اكتب الناس في زمانه بارعاً بالأدب بصيراً بالشعر والنحو، بغية الوعاة: المرجع السابق ٢/ ٢٧٠.

(٤) تهذيب اللغة: الأزهري: ٣/ ١٢٠.

(٥) هو: إسماعيل بن حماد الجوهري الفارابي، كان إماماً في اللغة والأدب صنف في العروض ومقدمة النحو **والصحاح في اللغة**، توفي سنة٣٩٣هـ، وقيل: سنة ٤٠٠هـ، بغية الوعاة للسيوطي ١/ ٤٤٧.

(٦) الصحاح للجوهري ٦/ ٢٣٣٧.

وأيضاً قال الفيومي:[١] (الدعوى والدعاوة ـ بالفتح ـ والادعاء مثل ذلك)[٢].

وقال سيبويه:[٣] (وأما الدعوى فهو: ما ادعيت)[٤].

والناظر في أقوال علماء اللغة يجد أن الادعاء والدعوى يدلان على مفهوم واحد؛ لذلك نجد أن استعمال الدعوى في اللغة يأتي على معانٍ متعددة، نذكر من هذه المعاني ما يأتي:

أولاً ـ الطلب:

فيقال: ادعيته، أي: طلبته لنفسي، والاسم: الدعوى، ويقال: لي في هذا الأمر دعوى ودعاوى، أي: مطالب[٥].

ثانياً ـ التمني:

يقال: ادعيت الشيء، أي: تمنيته[٦]، ويقال: فلان في خير ما ادعى

أي: تمنى[٧]. ومن ذلك قول الله تعالى: ﴿**لَهُمْ فِيهَا فَاكِهَةٌ وَلَهُم مَّا يَدَّعُونَ**﴾[٨].

أي: ما يتمنون[٩].

والعرب تقول: ادع عليّ ما شئت[١٠]، أي: تمنى، فالدعوى تمنٍّ.

---

(١) هو: أحمد بن محمد الفيومي عارفاً بالفقه واللغة، صنف **المصباح المنير في غريب الشرح الكبير**، توفي سنة: نيف وسبعين وسبعمائة من الهجرة، بغية الوعاة، للسيوطي: ١/ ٣٨٩.

(٢) المصباح المنير للفيومي، ص١٩٥.

(٣) هو: عمر بن عثمان بن قنبر أبو بشر إمام البصريين في النحو من مصنفاته **الكتاب** توفي سنة ١٨٠هـ، بغية الوعاة، للسيوطي ٢/ ٣٢٩.

(٤) الكتاب لسيبويه ٤/ ٤٠.

(٥) المصباح المنير للفيومي، ص ١٩٥.

(٦) المصدر السابق، ص١٩٥.

(٧) **المحكم والمحيط الأعظم** لابن سيده ٢/ ٢٣٥.

(٨) سورة يس، آية ٥٧.

(٩) **الجامع لأحكام القرآن** للقرطبي ٥/ ٤٥.

(١٠) **تهذيب اللغة** للأزهري ٣/ ١٢٤، **لسان العرب** لابن منظور ٤/ ٣٦٢.

ثالثاً ـ الزعم:

ومنه ادعيت الشيء: زعمته لي حقاً أو باطلاً، وقوله تعالى: ﴿هَذَا الَّذِي كُنتُم بِهِ تَدَّعُونَ﴾(١)، أي: تكذبون وتدعون من أجله الأباطيل والأكاذيب(٢).

وهنا تكون الدعوى بمعنى: الزعم في الأمر الذي لا حجة فيه ولا برهان فيقال لصاحبها: مدّع.

رابعاً ـ الإخبار:

جاء في كتب اللغة: أن الادعاء يتضمن معنى الإخبار، فيقال فلان يدعي بكرم فعاله، أي: يخبر بذلك عن نفسه(٣).

خامساً ـ الدعاء:

الدعوى تصلح لأن تكون في معنى الدعاء، ولو قلت اللهم أشركنا في صالح دعاء المسلمين ودعوى المسلمين جاز، ذكر ذلك سيبويه(٤).

وبعض العرب تقول: اللهم أشركنا في دعوى المسلمين، ومنه قوله تعالى: ﴿وَآخِرُ دَعْوَاهُمْ أَنِ الْحَمْدُ لِلَّهِ رَبِّ الْعَالَمِينَ﴾(٥)(٦).

قال ابن منظور(٧): دعاه، دعاء ودعوى(٨).

---

(١) سورة الملك، آية ٢٧.

(٢) الجامع لأحكام القرآن للقرطبي ١٨ / ٢٢١.

(٣) المصباح المنير للفيومي، ص١٩٥.

(٤) تهذيب اللغة ٣/١١٩-٢٠٠.

(٥) سورة يونس آية١٠.

(٦) الكتاب لسيبويه ٤ / ٤٠.

(٧) هو: محمد بن علي بن أحمد بن أبي القاسم بن حقه بن منظور الأنصاري، جمال الدين أبو الفضل الإفريقي المصري، صاحب لسان العرب، ولد سنة ٦٣٠هـ وتوفي سنة ٧١١هـ، بغية الوعاة للسيوطي ١/٢٤٨.

(٨) لسان العرب ١٤/٢٥٧.

سادساً ـ القول:

تأتي الدعوى بمعنى: القول، فتقول: دعوى فلان كذا أي: قوله(١).

سابعاً ـ الإضافة:

جاء أيضاً، أن الدعوى في اللغة: هي إضافة الإنسان إلى نفسه شيئاً(٢).

والإضافة معناها: الإمالة، كما جاء في لسان العرب: " أضفت الشيء إلى الشيء، أي: أملته"(٣).

خلاصة ما سبق في معنى الدعوى في اللغة: أنها قول يصدر من الإنسان مضيفاً إلى نفسه شيئاً، سواء أكان ملكاً أم استحقاقاً أم صفة أم نحوه من غير تقييدها بحال المنازعة أو المسالمة، وقد تكون على وجه الطلب أو التمني أو الزعم أو الإخبار أو الدعاء أو الإضافة.

المطلب الثاني: تعريف الدعوى في الفقه.

ذكر الفقهاء للدعوى تعريفات متعددة بعبارات مختلفة، أذكرها حسب المذاهب الفقهية، ثم أبين التعريف الراجح، وأعرض لها على الوجه التالي:

أولاً ـ في المذهب الحنفي:

اختلفت عبارات الفقهاء في المذهب الحنفي حول تعريف الدعوى اصطلاحاً، ومن تعريفاتهم:

١ ـ الدعوى: "قول يقصد به الإنسان إيجاب حق على غيره لنفسه " (٤). والناظر في هذا التعريف يجد أنه أقرب إلى التعريفات اللغوية، ثم إن الدعوى قد لا تكون قولاً فالغالب فيها أن تكون طلباً إلى القاضي.

---

(١) المصباح المنير، ص ١٩٥.

(٢) المغني لابن قدامة ١٤/ ٢٧٥.

(٣) لسان العرب ٩/ ٢١٠.

(٤) حاشية ابن عابدين ٧/ ٣٩٩.

٢- الدعـوى: "مطالبـة حق في مـجلس من لـه الخـلاص عند ثبـوته"[١] ولفظ (المطالبة) في التعريف يشمل: المطالبة بالقول أو ما يقوم مقامه من الكتابة والإشارة للأخرس، كما يشمل: ما إذا كانت المطالبة من صاحب الحق أو نائبه.

ولفظ (حق) يقصد بها أولاً: حق العبد، إلا أن اللفظ عام يشمل: - أيضاً- حق الله، فتكون الدعوى خاصة وتكون عامة ويقصد بها: دعوى الحسبة[٢].

وجاء في التعريف قوله: (في مجلس من له الخلاص) حيث قصد بهذا اللفظ: القاضي، فلا تصح الدعوى في غير مجلسه؛ لأنه المختص بالفصل في الخصومات[٣].

وقوله في التعريف: (عند ثبوته) المقصود بذلك: ثبوت الحق، وهذا يفيد أن المدعي لا يعدّ ذا حق بمجرد الدعوى؛ بل بعد ثبوت ذلك الحق بالبينة؛ لأنه - أي المدعي - لا يستحق الحق بمجرد دعواه[٤].

٣- الدعوى: " إضافة الشيء إلى نفسه حال المنازعة "[٥].

وقوله في التعريف: (إضافة) تشمل: القول والكتابة والإشارة، وقوله (الشيء) يقصد به: الحق، وقوله: (إلى نفسه) يخرج: الشهادة والإقرار، وقوله: (حال المنازعة) يقصد: حال الخصومة، وتخرج به: حالة المسالمة، فإنها دعوى لغة لا اصطلاحاً، وهذا التعريف خاص بدعوى الأعيان والديون، فخرج عنه: دعوى إبقاء الدين والإبراء منه[٦].

ويجاب عن ذلك: بأن إبقاء الدين والإبراء منه يكون من جانب المدعى عليه لدفع الدعوى، أي: فليس بدعوى، وإذا علم أن الديون تقضى بأمثالها فالإبقاء دعوى دين، والإبراء دعوى تمليك من حيث المعنى[٧].

---

(١) العناية على الهداية للبابرتي ٦/ ١٣٧.

(٢) دعاوى الحسبة، حسن اللبيدي، ص ٤.

(٣) تبيين الحقائق للزيلعي: ٤/ ٢٩١، المبسوط للسرخسي: ١٧/ ٢٨.

(٤) المبسوط للسرخسي: ١٧/ ٢٩.

(٥) البحر الرائق شرح كنز الدقائق لابن نجيم ٧/ ١٩١.

(٦) المرجع السابق ٧/ ١٩١.

(٧) منحة الخالق على البحر الرائق لابن عابدين ٧/ ١٩١.

والناظر في هذا التعريف يجد أنه أغفل الإشارة إلى مجلس القضاء والدعوى التي ترفع من قبل الوكيل، كما أنه لا يشمل دعوى منع التعرض.

٤- جاء في مجلة الأحكام العدلية المادة: ١٦١٣ - وهي: مقننة على مذهب أبي حنيفة[١] النعمان - أن الدعوى هي: " طلب أحد حقه من آخر في حضور الحاكم ".

ثانياً - الدعوى في المذهب المالكي:

١- الدعوى: " طلب معين، أو ما في ذمة معين، أو ما يترتب عليه أحدهما معتبرة شرعاً لا تكذبها العادة "[٢].

أما من حيث محترزات التعريف، فقوله: (طلب معين) المقصود منه: دعوى العين، كدعوى السلعة المعينة، كما يشمل: الطلب بأي أسلوب، سواء بالقول أو الكتابة أو الإشارة وسواء من صاحب الحق أو من ممثله. كما يفهم من هذا القيد في التعريف: معلومية العين، أما إذا كانت مجهولة فلا تقبل كما يخرج الشهادة والإقرار لخلوهما من معنى الطلب[٣].

وقوله: (أو ما في ذمة معين) يشمل: دعوى الديون والسلم، والتعيين قد يكون بالشخص أو بالصفة كدعوى الدية.

وقوله: (أو ما يترتب على أحدهما) كدعوى الوارث أن أباه مات مسلماً أو كافراً فيترتب له الميراث المعين[٤].

وقوله: (معتبرة شرعاً) هذا القيد فيه احتراز من الدعوى الباطلة وفيه احتراز من دعوى عُشرْ سِمْسه ؛ حيث لا تسمع، فلا يترتب عليها نفع شرعي.

(١) هو: أبو حنيفة النعمان بن ثابت الكوفي، أحد أئمة المذاهب السنية الأربعة ولد في الكوفة ونشأ فيها وتلقي علومه على يد حماد بن أبي سليمان، أراده عمر بن هبيرة على القضاء في الكوفة فامتنع، وأراده المنصور العباسي بعد ذلك على القضاء فامتنع أيضاً فحبس وكانت وفاته ببغداد سنة ١٥٠هـ. من آثاره: الفقه الأكبر في الكلام، المسند في الحديث، المخارج في الفقه، الرد على القدرية. شذرات الذهب ١/ ٢٧٧ طبقات الفقهاء، ص٨٦.

(٢) الفروق للقرافي ٤/ ٧٢.

(٣) تهذيب الفروق لمحمد المالكي ٤/ ١١٥، البهجة في شرح التحفة للتولي ١/ ٢٩.

(٤) الفروق للقرافي ٤/ ٧٢.

وقوله: (لا تكذبها العادة) كدعوى الحاضر الأجنبي، ملك داراً بيد رجل وهو يراه يهدم ويبني ويؤاجر مع طول الزمان من غير مانع يمنعه من الطلب من توقيفه، وهو مع ذلك لا يعارضه ولا يدعي أن له حقاً ويريد أن يقيم البينة على دعواه، فهذه لا تسمع أصلاً ؛ لظهور كذبها(١).

٢- عرف البعض في المذهب(٢) المالكي بأنها " قول هو لو سلم أوجب لقائله حقاً"(٣).

وهذا التعريف ليس بجامع؛ لأنه جعل الدعوى قاصرة على القول ولم يذكر ما يقوم مقامه من الكتابة والإشارة، كما أنه لم يذكر مجلس القضاء والدعوى خارجة عنه، فإنها لا تسمع كما سبق الإشارة إلى ذلك.

ثالثاً ـ الدعوى في المذهب الشافعي:

عرف فقهاء الشافعية(٤) الدعوى بعدة تعريفات متقاربة لفظاً، منها:

١- "إخبار عن وجوب حق على غيره عند حاكم"(٥).

٢- "إخبار بحق له على غيره عند حاكم"(٦).

---

(١) تبصرة الحكام لابن فرحون ١/ ١٤٨، البهجة في شرح التحفة للتولي ١/ ٣٠.

(٢) وهو نسبة إلى الإمام مالك بن أنس الأصبحي المدني الحميري، يكنى: أبا عبدالله، إمام دار الهجرة وأحد الأئمة الأربعة عند أهل السنة مولده بالمدينة ووفاته، كان صلباً في دينه، بعيداً عن الأمراء والسلاطين، أخذ العلم عن ربيعة بن عبدالرحمن، توفي في المدينة سنة١٧٩هـ، من آثاره: الموطأ، المدونة الكبرى، الرد على القدرية، تفسير غريب القرآن. معجم المؤلفين ٨/ ١٦٨ الأعلام ٦/ ١٢٨ الوفيات ١/ ٤٣٩.

(٣) شرح حدود ابن عرفة للأنصاري ٢/ ٦٠٨.

(٤) ينسبون إلى المذهب الشافعي وصاحب هذا المذهب، هو: محمد بن إدريس بن العباس بن شافع، أحد أئمة المذاهب الأربعة السنية، ولد بغزة سنة ١٥٠هـ، وحمل إلى مكة وعمره سنتان فنشأ فيها وحفظ القرآن وهو ابن سبع سنين وموطأ مالك وهو ابن عشر وتفقه على مسلم بن خالد الزنجي فقيه مكة، ولازم الإمام مالكاً، ثم قدم بغداد مرتين وحدث فيها واجتمع إليه علماؤها، وأخذوا عنه، ثم خرج إلى مصر وأقام فيها حتى توفي سنه ٢٠٤هـ ودفن في مقابرها، من آثاره: كتاب الرسالة، الأم، اختلاف الحديث، أحكام القرآن... راجع شذرات الذهب في أخبار من ذهب ٢/ ٩-١٠.

(٥) حاشية قليوبي ٤/ ٣٣٤.

(٦) مغني المحتاج للشربيني ٤/ ٤٦١، نهاية المحتاج للرملي ٨/ ٣٣٣.

٣- "إخبار عن وجوب حق للمخبر على غيره عند حاكم ليلزمه به"(١).

وبالنظر في هذه التعريفات الثلاثة، نجد أنها تتفق في استهلالها بلفظ (إخبار) وهو شامل للقول وما يقوم مقامه من الكتابة والإشارة.

وقولهم في التعريفات: (حق) المقصود به: حق العبد، (عند حاكم) أي: عند قاضٍ ومن في حكمه من المحكم والسيد وذي الشوكة بين أهل محلته(٢).

٤- عرف الدعوى بعض الفقهاء في المذهب بأنها " طلب ما يذكر استحقاقه "(٣).

وهذا التعريف ذكر فيه بأن الدعوى طلب وهي بذلك تشمل القول وما يقوم مقامها كالكتابة والإشارة، وما إذا كان الطلب من صاحب الحق نفسه أو من ينوب عنه، ويخرج بالقول: الشهادة والإقرار، كما أن التعريف ذكر مضمون الطلب واستحقاق لشيء ما؛ بيد أن هذا التعريف، لم يذكر مجلس القضاء، لذا كان غير جامع؛ لأن الطلب في غيره لا يكون دعوى شرعية(٤).

رابعاً - تعريف الدعوى في المذهب الحنبلي(٥):

١- الدعوى: "إضافة الإنسان إلى نفسه استحقاق شيء في يد غيره أو في ذمته"(٦).

---

(١) تحفة المحتاج للهيثمي ١٠/٢٨٥.

(٢) تحفة المحتاج للهيثمي ١٠/٢٨٥.

(٣) الحاوي الكبير للماوردي ١٧/٢١٩.

(٤) الدعوى وأساس الادعاء لعلي بن عبدالعزيز العميريني: ص١٧، الدعوى القضائية لسليمان العليوي، ص٤٥، القواعد الفقهية للدعوى لحسين آل الشيخ، ص ٧٨.

(٥) نسبة إلى الإمام أحمد بن محمد بن حنبل الشيباني المروزي البغدادي، أحد أئمة المذاهب الفقهيَّة السنيَّة الأربعة، ولد في بغداد ونشأ فيها وتلقى علمه على مشايخها في الفقه والحديث وسائر العلوم، تنقل بين بلدان كثيرة، التقى فيها بالعلماء، ضرب وعذب بسبب صلابته في وجه المعتزلة المثيرين لفتنة خلق القرآن، وكان إلى جانب ذلك ورعاً وزاهداً، قال الشافعي: خرجت من بغداد وما خلفت فيها أفقه ولا أورع ولا ازهد من ابن حنبل، توفي سنة ٢٤١هـ من آثاره: المسند، الناسخ والمنسوخ، كتاب الزهد وغيرها راجع: طبقات الحنابلة ١/٤-٢١ معجم المؤلفين ٢/٩٦.

(٦) المغني لابن قدامة ١٠/٢٤١، شرح منتهى الإرادات للبهوتي ٣/٥١٨.

(والإضافة) في صدر التعريف تشمل القول وما يقوم مقامه من الكتابة والإشارة، وقوله: (إلى نفسه) أخرج الشهادة.

وقوله: (في يد غيره) يعني: إن كان المدعي عيناً، ويخرج به الإقرار.

وقوله: (أو في ذمته) يعني: إن كان المدعى ديناً(١).

وبالنظر في هذا التعريف نجد أنه غير جامع ولا مانع ؛ لأنه لم يذكر مجلس القضاء ولم يشمل الدعوى التي يقيمها وكيل صاحب الحق؛ ولأنه حصر الدعوى في نوعين: هما دعوى العين، ودعوى الدين ومن المعروف أن الدعوى لا تنحصر فيهما فقط(٢).

٢- من التعريفات التي ذكرها الحنابلة للدعوى أيضاً أنها "إخبار خصم باستحقاق شيء معين أو مجهول، كوصية أو إقرار عليه أو عنده له أو لموكله أو توكيله أو لله حسبة يطلبه منه عند حاكم"(٣).

وقوله: (معين) يقصد به: أن يكون الإخبار والمطالبة بشيء معلوم حيث لا تصح الدعوى بمجهول. وقوله (أو مجهول) يقصد به: الاستثناء من المعين فتسمع فيه الدعوى مع الجهالة مثل: الوصية والإقرار.

وقوله: (له) أخرج الشهادة، وأخرج الإقرار.

وقوله: (أو لله حسبة) قصد: أن الدعوى في حقوق الله تسمع.

وقوله: (يطلبه منه عند حاكم) أي: من الخصم في مجلس القاضي(٤).

وبالنظر في هذا التعريف نجد أنه يشمل الدعوى في حقوق العباد وفي حقوق الله تعالى ؛ غير أنه يؤخذ عليه أن فيه طولا وذكراً لأمثلة وهذا غير مستحسن في التعريفات ومن الأمور التي تؤخذ عليها.

---

(١) شرح منتهى الارادات للبهوتي ٣/٥١٨.

(٢) الادعاء العام وأحكامه لمحمد طلحه، ص ٤٧.

(٣) الإنصاف للمرداوي ١١/٣٦٩.

(٤) المغني لابن قدامة ٥/١٠٩، مجلة الأحكام الشرعية للقاري، ص٦١٠،٦١١، نظرية الدعوى لمحمد نعيم ياسين ١/٣٦٤.

٣- من التعريفات الواردة في مذهب الحنابلة، أن الدعوى "طلب إنسان حقاً يضيفه إلى نفسه ممن هو بيده أو في ذمته"(١).

التعريف الراجح:

باستعراض التعريفات السابقة في المذاهب الفقهية المختلفة يمكن استنتاج ما يأتي، حتى يمكن الوصول إلى تعريف راجح.

١- أن الدعوى هي: تصرف قولي أو ما يقوم مقامه، مشروع من أجل المطالبة بالحق.

٢- أن الدعوى تقام من أجل المطالبة بحقوق العباد أما المطالبة بحقوق الله فلا يشملها مفهوم الدعوى عند الفقهاء ما عدا البعض.

٣- أن التعريفات متقاربة من حيث المعنى وإن اختلفت لفظاً فقد عبر البعض بأنها - الدعوى - طلب والبعض عبر بالقول، والبعض بالإخبار وآخرون بالإضافة، وهذه التعبيرات لا تخرج عن معنى الدعوى في اللغة، وما ميز هذه الإضافات للقيود التي ميزت المعنى الشرعي عن المعنى اللغوي.

مما سبق يمكن القول: إن الدعوى "قول مقبول لدى القاضي يريد به قائله طلب حق له أو لمن يمثله أو طلب حماية" وهذا التعريف مأخوذ من تعريف الفقهاء للدعوى ليكون جامعاً مانعاً؛ حيث بين أن الدعوى تصرف قولي مشروع أو ما يقوم مقام القول كالكتابة والإشارة عند عدم القدرة.

كما أن التعريف يميز بين الدعوى اللغوية والدعوى الاصطلاحية باعتبار أنه قيدها بمجلس القضاء، كما أنه يفرق بين الدعوى وبين الشهادة والإقرار؛ لأن مكانهم مجلس القضاء، ويظهر ذلك من قوله: (طلب حق له) فالشهادة إخبار بحق للغير على الغير والإقرار إخبار بحق للغير على المقر، كما شمل التعريف جميع أنواع الدعاوى المعتبرة عند جمهور الفقهاء(٢).

---

(١) المادة ٢٠٩٦ من مجلة الأحكام الشرعية للقاري، ص ٦١٠.

(٢) الدعوى القضائية لسليمان العليوي، ص ٤٦.

يبدو أن هذا التعريف في النفس منه شيء؛ لذلك يمكن تعديله فنقول الدعوى هي: " مطالبة مقبولة بحق لشخص أو حمايته في مجلس القضاء " وهذا التعريف هو المختار لدينا ؛ لأنه عبر عن الدعوى بالمطالبة وهي كذلك، كما أنه قيدها بالقبول الشرعي فخرجت الدعاوى الفاسدة، كما أن التعريف أخرج دعوى الحسبة فالمقصود حقوق العباد، كما أن التعريف جامع لكل أنواع الدعاوى كدعوى منع التعرض، ودفع الدعوى أيضاً، كما أن التعريف فرق بين التعريفات اللغوية والاصطلاحية؛ لأن التعريفات اللغوية تأتي دائماً مطلقة من حيث المكان، أما الاصطلاحية فتكون مقيدة؛ لذلك قيد التعريف بأن الدعوى تكون في مجلس القضاء.

المطلب الثالث: تعريف الدعوى في النظام.

الدعوى في نظر رجال القانون، من حيث تعريفها، يلاحظ خلط بين شراح ما يسمى بالقانون المدني وشراح قانون المرافعات، وقد تحرز كل منهما عن تعريف الدعوى؛ اعتماداً من كل طرف على الآخر؛ لهذا نرى بعض اللبس والغموض الذي يشوب تعريف الدعوى، وزاد من هذا الغموض، الخلط الواضح بين الدعوى والخصومة والمطالبة القضائية.

وهذا الاضطراب بين شرح النظامين المدني والمرافعات لا لزوم له؛ لأن الأول وإن كان يضع القواعد الموضوعية للدعوى فالثاني يضع القواعد الإجرائية والشكلية لها، والأول هو الأصل العام والثاني هو الفرع الخاص؛ لذلك نرى من وجهة نظرنا أن يختص نظام المرافعات بوضع تعريف للدعوى مبيناً ماهيتها وما تشتمل عليه.

وباستقصاء ما كتب حول تعريف الدعوى لدى شراح القانون نجد أن هناك نظريتين للدعوى، نتناولهما على الوجه التالي:

١- النظرية التقليدية للدعوى:

الدعوى عند أصحاب النظرية التقليدية، هي سلطة خولها القانون لصاحب الحق في الالتجاء إلى القضاء لحماية حقه؛ لذلك فالدعوى هي الحق نفسه الذي تحميه ويبقى في

حالة هدوء مادام لم يعتدَ عليه، أما إذا تعرض الحق للعدوان فإنه يتحرك في صورة دعوى، فالدعوى هي الحق في حالة حركة ديناميكية، ويؤسس أصحاب هذه النظرية رأيهم على أن موضوع الدعوى والحق واحد، كما أن الدعوى لا تقوم إلا على حق، وأنها تتبعه وجود وعدم، فتولد مع الحق وتزول بزواله(١).

كما يذهبون إلى القول بأن الدعوى تتحد مع الحق في طبيعته، فتكون الدعوى شخصية حينما يكون الحق شخصيّاً (علاقة بين دائن ومدين) وتكون الدعوى عينية حينما يكون الحق عينيّاً، كما تتحد معه في مداه(٢).

ويعرف أصحاب هذه النظرية الدعوى بأنها: " ذات الحق الموضوعي " بمعنى: أن الحق يبقى ساكناً حتى إذا ما اعتدي عليه تحرك للدفاع عن نفسه أمام القضاء، فلا فرق بين الدعوى والحق، فالحق يبقي ساكناً ما لم ينازع فيه أحد، فإذا نوزع فيه دخل الحق دور الحركة والنشاط؛ لذلك يقولون إن الدعوى والحق متحدان ركناً وموضوعاً وشروطاً، وأنهما يولدان سويّاً وبصفات واحدة، فالدعوى العينية ـ مثلاً ـ تنشأ بنشوء الحق العيني وتأخذ صفته العينية وتخضع في وجودها لشروط الحق نفسه، وموضوعها: هو موضوع الحق(٣).

بيد؛ أن هذا الاتجاه لا يمكن أن نسلم به على إطلاقه؛ لسبب في غاية البداهة، وهو أنَّ وجود الدعوى لا يستلزم وجود الحق، فالشخص قد يلجأ إلى القضاء ليطالب بحق له، وهو هنا يعدّ مطالباً فقط إذا لم يقض له بهذا الحق، أما إذا قضي له به يصير صاحب حق، فالمدعي يظل مدعياً قبل إقامته البينة وقبل الحكم، ويسمى محقّاً بعد إقامة البينة وصدور الحكم لصالحه بالحق الذي ادعاه من قبل، فلفظ الدعوى يستعمل للدلالة على الزعم المجرد من الحجة والحكم به، ولا يستعمل للدلالة على الحق المبني على الحجة

(١) الدعوى وأساس الادعاء للعميريني، ص ٢١.

(٢) عبد الحميد أبو هيف، المرافعات المدنية والتجارية، ص٢٣٤، محمد حامد فهمي، المرافعات المدنية والتجارية، ص٣٥٥، رمزي سيف، الوسيط في شرح قانون المرافعات، ص١٢٧.

(٣) أحمد أبو مسلم، أصول المرافعات ١ / ٣١١، أحمد أبو الوفا، المرافعات المدنية والتجارية ١ /١٠٨.

والبرهان فيقال ـ مثلاً ـ حق فلان أو مال فلان أو ملكه.

٢- النظرية الحديثة للدعوى:

يرى أصحاب هذه النظرية أن الدعوى حق له كيان مستقل عن الحق الذي تحميه؛ لأن الدعوى وسيلة قانونية لحماية الحق، وليست الحق نفسه شأنها في ذلك شأن سائر الوسائل الأخرى التي قررها القانون لحماية الحق، فالدعوى تختلف عن الحق من حيث سبب كل منهما وشروطه وآثاره.

فالحق سببه واقعة قانونية، عقداً كان أو إرادة منفردة، أو عملاً مادياً ونحو ذلك من مصادر الحق، أما الدعوى فسببها ليس الحق المدعى به، وإنما النزاع القائم بين المدعي والمدعى عليه، مما يستلزم تدخل السلطة القضائية لإنهائه عن طريق رفع الدعوى أمامه.

ثم إن الحق الواحد قد تحميه أكثر من دعوى وقد لا تحميه دعوى، فحق الملكية ـ مثلاً ـ إذا اعتدي عليه تحميه دعوى الملكية (الاسترداد)، ودعوى الحيازة،ودعوى التعويض؛ بينما الحقوق المقابلة للالتزام الطبيعي ـ كالالتزام بتعليم الابن أو تزويجه ـ لا تحميها دعاوى ؛ لأنه ليس لصاحبها أن يطالب بها أمام القضاء[١].

وبناء على هذه النظرية، يذهب البعض إلى تعريفها بأنها: " الوسيلة التي خولها القانون صاحب الحق في الالتجاء إلى القضاء لحماية حقه إذا ما اعتدي عليه وتقريره إذا ما نوزع فيه"[٢].

وعرفها البعض – أيضاً – بأنها: "سلطة خولها القانون الأفراد في الالتجاء إلى القضاء لتطبيق القانون"[٣] وذلك يعني: أن الدعوى مجرد حماية لقاعدة قانونية.

وعرفها آخرون بأنها: "حق الشخص في الحصول على حكم في الموضوع لصالحه

---

(١) عبد الحميد أبو هيف: المرافعات المدنية والتجارية، ص ٢٣٧، رمزي سيف: المرجع السابق، ص ١٢٨، أحمد أبو الوفا: المرجع السابق ١/١٠٨وما بعدها.

(٢) رمزي سيف: المرجع السابق، ص ١٢٦.

(٣) أحمد مسلم: المرجع السابق ١/٣٣١.

وذلك في مواجهة شخص آخر بواسطة السلطة القضائية "(١).

وعرفت ـ أيضاً ـ بأنها: "سلطة الالتجاء إلى القضاء للحصول على معونته في تقرير الحق أو حمايته"(٢).

ويوجه إلى هذه التعريفات بعض الانتقادات؛ إذ كيف تعرف الدعوى بأنها سلطة أو وسيلة لحماية الحق ثم يقال بعد ذلك أنها عنصر من عناصر الحق، ثم إنها لا تفرق بين الدعوى والتصرفات القولية التي تثور في مجلس القضاء والدعوى القولية وغير القولية، وهذا ما دعا بعض شراح القانون إلى تعريفها بأنها: "سلطة الالتجاء إلى القضاء بقصد الوصول إلى احترام القانون"(٣).

ونرى، أنه لو استعملت كلمة "الحق" بدلاً من كلمة القانون لكان أجدى؛ لأن الدعوى ترفع أمام القضاء للوصول إلى احترام الحق وليس إلى احترام القواعد القانونية؛ ولأن الحق يكون ملكاً للشخص صاحب الدعوى، سواء كان حقّاً شخصيّاً أو عينيّاً.

ويكون هذا التعريف قد وضع تفرقة بين الدعوى ـ كحق شخصي ـ والحق الذي تحميه الدعوى، فالدعوى شيء وحق صاحب الدعوى بالقيام والاستئثار به شيء آخر، وهذا يتفق مع ما أخذ به الفقه الإسلامي من التفرقة بين الدعوى والحق حيث لا تلازم بينهما، فالدعوى تصرف والحق ـ أيضاً ـ تصرف يبيح للإنسان المطالبة به من عدمه والتصرف الذي يبيح الدعوى هو تصرف شرعي أو قانوني حكمه الإباحة كما أن الدعوى مباحة وإطلاق الدعوى على الحكم القضائي لا يصح فلا يمكن أن يكون عقد البيع ـ مثلاً ـ هو نفسه حق البائع أو المشتري في القيام به(٤).

مما سبق يمكن تعريف الدعوى بأنها "قول مقبول في مجلس القضاء لطلب حق أو حمايته".

---

(١) فتحي والي: نظرية البطلان، ص ١٣.

(٢) عبد الحميد أبو هيف: المرجع السابق، ص١٦.

(٣) أحمد أبو الوفا: المرجع السابق ١ / ١١٠، أحمد مسلم: المرجع السابق ١ / ٣١١.

(٤) نظرية الدعوى: محمد نعيم عبد السلام ١ / ١٠٥.

المبحث الثاني

تعريف القرار الإداري

أتناول في هذا المبحث تعريف القرار الإداري وتحديد مفهومه في اللغة والفقه الإسلامي والنظام الإداري من خلال ثلاثة مطالب تأتي على الترتيب السابق.

المطلب الأول: تعريف القرار الإداري في اللغة.

في هذا المطلب نعرض لمدلول كلمة "قرار" في اللغة، وكلمة "إداري" وكلمة "قرار" فتصريفاتهما اللغوية متعددة، ولكن يهمنا من هذه التصريفات ما يكون قريباً من مفهومهما الاصطلاحي.

جاء في تاج العروس: من المجاز يقال: قَرَّ الكلام في أذنه وكذا الحديث يقره قرّاً: أودعه، وقيل فَرَّغه وصبه فيها، ويقال : قرَرْت الكلام في أذنه أقره قرّاً وهو أن تضع فاك على أذنه فتجهر بكلامك كما يفعل بالأصم. والأمر منه قِرَّ(١).

ويقال: أقررت الكلام لفلان إقراراً، أي: بينته حتى عرفه، ومنه القَرُّ ترديد الكلام في أذن المخاطب حتى يفهمه، وأقررت الشيء في مقره ليقر، أي: ساكن ومستقر(٢).

ويقال ـ أيضاً ـ: تقرير الإنسان بالشيء: جعله في قراره وقرّرت عنده الخبر حتى استقر(٣).

ومنه ـ أيضاً ـ: الإقرار: الإذعان للحق والاعتراف به، أقر به: اعترف، وقد قرره عليه وقرره بالحق غَيَّرَه حتى أقر، فالإقرار هو إثبات الشيء إما باللسان وإما بالقلب أو بهما جميعاً(٤). ومن معانيها يقال: صار الأمر إلى قراره ومستقره، إذا تناهى وثبت(٥).

---

(١) تاج العروس من جواهر القاموس للزبيدي ٧/٣٧٩، تحقيق علي شيري، تهذيب اللغة للأزهري ٨/٢٧٩.

(٢) لسان العرب لابن منظور ٥/٣٥٧٩، تهذيب اللغة للأزهري ٨/٢٤٨.

(٣) لسان العرب ٥/٣٥٨٠.

(٤) تاج العروس ٧/٣٨١، لسان العرب ٥/٣٥٨٢.

(٥) تاج العروس: ٧/٣٨٧.

نخلص مما سبق إلى أن القرار هو: وصف لكلام يكون ثابتاً ومستقراً يطلب من سامعه تنفيذه والعمل به.

أما معنى كلمة "إداري" فلحقتها ياء النسب مأخوذة من إدارة ومعناها في اللغة: المداولة والتعاطي من غير تأجيل، وبه فسر قوله تعالى: ﴿تِجَارَةً حَاضِرَةً تُدِيرُونَهَا بَيْنَكُمْ﴾[١].

ويقال أدار الأمر، أي: حاول إلزامه أن يفعله، وتعاطاه من غير تأجيل[٢].

ومن معانيها ـ أيضاً ـ يقال: أدار الشيء يدور دوراً ودوراناً تحرك وعاد إلى ما كان عليه، ويقال أدار الشيء إدارة وأداره جعله يدور، ومنه أدار العمل أي دبره وساسه فهو مدير ومنه مدير المال ومدير سكة الحديد ومدير المدرسة.

وأدار الرجل صاحبه على الأمر: أراد منه أن يقبله أو حاول إلزامه إياه[٣].

وعليه تكون الإدارة معناها في اللغة تدوير العمل وسياسته؛ وأدار العمل، أي دبر شئونه فهو إداري،أي: ذو خبرة في مجال تسييس العمل والأمور المكلف بها فهو يلزم من هم تحت إمرته.

المطلب الثاني: تعريف القرار الإداري في الفقه.

بالنسبة للقرار الإداري فإنه لم يكن معروفاً بمعناه الفني الدقيق المعروف به اليوم لدى شراح القانون الإداري عند أول حكومة في المدينة النبويَّة، فقد كانت الأحكام تصدر من رسول الله ﷺ ومن الخلفاء من بعده، وكذلك التعليمات أو التوجيه والإرشاد دون نعتها بمسميات اليوم.

ولكن لنا كباحثين أن نجتهد وأن نضع هذه الأحكام والتوجيهات التي كانت تصدر من النبي ﷺ ومن خلفائه ـ رضوان الله عليهم ـ وأمراء الدولة الإسلامية؛ حتى يمكن استظهار تعريف للقرار الإداري مستعينين بذلك بما كتبه الفقهاء في هذا المجال.

---

(١) سورة البقرة، آية (٢٨٢).

(٢) معجم متن اللغة للشيخ أحمد رضا ٢ / ٤٧٠، ٤٧١.

(٣) البستان لعبد الله البستاني ٣٦٧ مادة دور، الهادي إلى لغة العرب: حسن سعيد الكرمي ٢ / ٧٤.

تكلم الماوردي[١] عن القرار الإداري الذي يصدر بتعيين القضاة الذين يناط بهم تحقيق العدل ؛ ليستقر الملك ويثبت، فقد ذكر أنَّ ولاية القضاء تنعقد بما تنعقد به الولايات مع الحضور باللفظ مشافهة ومع الغيبة مراسلة ومكاتبة؛ لكن لابد للمكاتبة أن يقترن بها شواهد الحال بما يدل عليها عند المولي، وأهل عمله، والألفاظ التي تنعقد بها الولاية، ضربان: صريح وكناية، فالصريح أربعة ألفاظ: قد قلدتك ووليتك واستخلفتك واستنبتك، فإذا أتي بأحد هذه الألفاظ انعقدت ولاية القضاء وغيرها من الولايات وليس يحتاج معها إلى قرينة أخرى إلا أن يكون تأكيداً لا شرطاً. فأما الكناية فقد ذكر بعض أصحابنا أنها سبعة ألفاظ: قد اعتمدت عليك وعولت عليك ورددت إليك وجعلت إليك وفوضت إليك ووكلت إليك وأسندت إليك، فهذه الألفاظ قد تضمنت من الاحتمال تَضْعُفُ بها عن الولاية حكم الصريح حتى يقترن بها في عقد الولاية ما ينفي عنها الاحتمال فتصير مع ما يقترن بها في حكم الصريح مثل: قوله فانظر فيما وكلته إليك واحكم فيما اعتمدت فيه عليك، فتصير الولاية بهذه القرينة مع ما تقدم من الكناية منعقدة[٢].

ويوالي الماوردي حديثه عن التقليد (القرار الإداري) سواء لولاية القضاء أو إمارة البلاد أو جباية الخراج، فيذكر شروط التقليد (القرار الإداري) وأركانه، ثم يتحدث عن نشر القرار الإداري وإصداره ليتحقق من خلاله إعلام الكافة بالقرار على نحو يحقق العلم اليقيني فيقول: (.. واحتاج في لزوم النظر إلى شرط زائد على شروط العقد وهو إشاعة تقليد المولي في أهل عمله ليذعنوا بطاعته وينقادوا إلى حكمه، وهو شرط في لزوم الطاعة وليس بشرط في نفوذ الحكم)[٣].

من ذلك نجد أن الفقه الإسلامي قد تكلم عن القرار الإداري بشروط صحته وطريقة

(١) هو: علي بن محمد بن حبيب البصري البغدادي المعروف بالماوردي، الشافعي ولد سنة ٣٦٤ لقب بأقضى القضاة، أصولي ومفسر وسياسي، من كتبه: الحاوي الكبير والأحكام السلطانية وقوانين الوزارة، توفي ببغداد سنة ٤٥٠هـ، سير اعلام النبلاء ١٧/ ٤٩٥.

(٢) الأحكام السلطانية للماوردي، ص ٦٢، الأحكام السلطانية لأبي يعلى، ص ٦٨.

(٣) الماوردي، ص ٦٣، مثل ذلك لأبي يعلى، ص ٦٩.

نشره، وإن لم يكن الحديث في معرض خاص يتعلق بالقرار الإداري؛ لأنه من المعروف أن الفقهاء كانوا يعالجون موضوعات عديدة بصورة متداخلة وبمصطلحات ليست كمصطلحات اليوم المتداولة.

وما دام الأمر كذلك، فالعبرة بالمقاصد والمعاني دون الألفاظ والمباني؛ لذلك يمكن أن نخرج معنى القرار الإداري على النحو الآتي:

يطلق الفقه على القرار الإداري مسمى: (صك التعيين) أو (أمر التقليد) وهو ما نطلق عليه اليوم مرسوم أو قرار التعيين، فكلمة (صك) التي استخدمها الفقهاء ترادف كلمة (قرار) في وقتنا الحالي (١).

والصك (القرار الإداري) قد يصدر صريحاً بصورة مكتوبة وقد يكون ضمنياً ويمكن أن يصدر القرار شفوياً.

ويمكن استقصاء ذلك من وقائع كثيرة حدثت في عهد رسول الله ﷺ، نذكر منها حادثة للتدليل على صدور القرار الإداري ممن يملك سلطة الإدارة.

كان الرسول (يتفرد باختيار العمال بعد التحقق من شروط الكفاءة والجدارة فيهم، فحينما بعث "معاذاً"(٢) إلى اليمن قال له: بم تقض؟ قال: أقض بكتاب الله وسنة رسوله(٣)... إلخ.

---

(١) داود الباز، أصول القضاء الإداري في النظام الإسلامي، ص ٩٢، عبد الحميد الرفاعي، القضاء الإداري بين الشريعة والقانون، ص ١٧٨.

(٢) هو: معاذ بن جبل بن عمرو بن أوس بن عائذ الخزرجي الانصاري يكنى بابي عبدالرحمن آخا النبي ﷺ بينه وبين ابن مسعود وجعفر بن ابي طالب وشهد العقبة وبدراً والمشاهد كلها وبعثه رسول الله ﷺ إلى اليمن معلماً للقرآن وشرائع الإسلام ويقضي بينهم، توفي سنة ١٨هـ بالأردن، الاستيعاب في معرفة الأصحاب لابن عبدالبر٣/ ١٤٠٢ سير الأعلام ٨/ ١٦٦.

(٣) أخرجه ابو داود في كتاب الأقضية باب اجتهاد الراي في القضاء رقم الحديث (٣٥٨٧ – ٣٥٨٨) ٤/ ٢١٥، وأخرجه الترمذي كتاب الأحكام باب ما جاء في القاضي كيف يقضي رقم الحديث (١٠٣٢٧ – ١٠٣٢٨) ٣/ ٩ – ١٠، وأخرجه البيهقي في السنن الكبرى كتاب آداب القاضي باب ما يقضي به=

كان الرسول ﷺ يمارس سلطة التوجيه وإصدار التعليمات التي يجب على المرءوس أن يلتزم بها في أعماله، ويظهر ذلك حينما بعث عمرو بن حزم (١) إلى بني حارث ليكون والياً عليهم؛ إذ كتب له كتاباً تضمن العديد من التوجيهات(٢)(٣).

فهذه الوقائع وغيرها كثير يستظهر منها صدور قرار إداري من صاحب السلطة الرئاسية وهو رسول الله ﷺ بتعيين هؤلاء الولاة ولو كان القرار شفويّاً.

وكذلك كان حال التنظيم الإداري في عهد الصحابة – رضي الله عنهم – وخلفاء الدولة الإسلامية مما يضيق معه هذا التمهيد عن ذكر الوقائع والأحداث عبر التاريخ الإسلامي للتدليل على أن الدولة الإسلامية عرفت ما يسمى: بالقرار الإداري.

بذلك يمكننا تعريف القرار الإداري في الفقه الإسلامي بأنه: "صك صادر ممن يملك الإدارة بقصد إحداث مركز شرعي إنشاءً أو تعديلاً أو إلغاءً".

= القاضي ويفتي به المفتي رقم الحديث (٢٠٣٣٩) ١٠ / ١٩٥ وأخرجه الطبراني في الكبير برقم (٣٦٢) ٢٠ / ١٧٠ وأحمد في المسند برقم (٢٢١٠٠) ٣٦ / ٤١٧ ورقم (٢٢٠٠٧) ٣٦ / ٣٣٠ ورقم (٢٢٠٦١) ٣٦ / ٣٨٢ والطيالسي في مسنده برقم (٥٦٠) ١ / ٤٥٤، وابن أبي شيبة في كتاب أقضية رسول الله ﷺ برقم (٩١٤٩) ١٠ / ١٧٧ قال ابن كثير: إسناده حسن. مسند الفاروق ١ / ٦ وقال الخطيب البغدادي: إن أهل العلم قد تقبلوه واحتجوا به فوقفنا بذلك على صحته عندهم. الفقيه والمتفقه ١ / ٤٧٢ قال ابن القيم: فهذا الحديث وإن كان عن غير مُسَمَّيْنِ فهم أصحاب معاذ فلا يضره ذلك؛ لأنه يدل على شهرة الحديث. إعلام الموقعين ١ / ٢٠٢.

(١) هو: عمرو بن حزم بن زيد بن لوذان الخزرجي البخاري من بني مالك بن النجار، يكنى أبا الضحاك، لم يشهد بدراً وأول مشاهده الخندق، استعمله رسول الله ﷺ على أهل نجران وذلك سنة عشر، فكتب له كتاباً فيه الفرائض والسنن والصدقات والشهدات توفي بالمدينة سنة إحدى وخمسين وقيل سنة ثلاث وخمسين. الاستيعاب ٣ / ١١٧٣.

(٢) فتوح البلدان للبلاذري، ص ٧٢ بتعليق رضوان محمد رضوان، فرناس عبد الباسط البناء، المركزية واللامركزية بين الفقه الإسلامي والنظم المعاصرة، ص ٤٧.

(٣) أخرجه البيهقي في سننه كتاب آداب القاضي باب كتاب القاضي إلى القاضي والقاضي إلى الأمير والأمير إلى القاضي برقم (٧٠٤٧) ١٠ / ١٢٨، وأخرجه النسائي كتاب الديات باب ذكر حديث عمرو بن حزم في العقول واختلاف الناقلين له برقم (٤٨٥٣) ٨ / ٥٧، وأخرجه الدارمي في سننه كتاب الديات باب كم الدية من الإبل برقم (٢٣٦٦) ٢ / ٢٥٣.

وقد لجأت إلى هذا التعريف لأني لم أجد - على حد اطلاعي - في كتب الفقه من عرف القرار الإداري، وقد استعنت بتعبيرات الماوردي السابقة نفسها حتى أمكنني استنتاج هذا التعريف الذي لا يختلف كثيراً عن تعريف القرار الإداري في النظام الإداري وما أخذ به القضاء الإداري في المملكة العربية السعودية، وهو ما سنراه في المطلب الآتي.

المطلب الثالث: تعريف القرار الإداري في النظام.

يعدّ القرار الإداري مظهراً من مظاهر امتياز الإدارة بوصفها سلطة عامة هدفها تحقيق المصلحة العامة، فالقرار أداة فعالة لإنجاز النشاط الإداري في معظم مجالات العمل الإداري في الدولة.

ويصدر القرار الإداري بإرادة الإدارة المنفردة، ويعدّ نافذاً دون توقف على موافقة أصحاب الشأن أو رضائهم، ويفترض في القرار أنه مشروع وصحيح،ويصدر متمتعاً بقوة ملزمة للأفراد، وتملك الإدارة سلطة تنفيذه بالطريق المباشر دون حاجة للالتجاء إلى القضاء، وبدون إلحاق ضرر بأصحاب الشأن؛ لأن القرار لا يسري في حقهم إلا إذا علموا به عن طريق الوسيلة المقررة لذلك، وعلى من ينازع في ذلك أن يلجأ إلى القضاء الإداري مثبتاً ما يشوب القرار الإداري من عيب أو عيوب طالباً إيقافه أو إلغاءه(١).

ويعدّ القرار الإداري عملاً قانونيّاً يكون بذاته منشئاً لأثر قانوني، بمعنى أنه يحدث تغييراً في المراكز القانونية بالإنشاء أو التعديل أو الإلغاء، مما يترتب عليه اكتساب أو فقد من صدر بشأنه القرار أو إلزامه بواجبات معينة، ولم يقم المنظم في أية دولة سواء في فرنسا وهي مصدر القانون الإداري أو في مصر وقد نقلت الدول العربية عنها ما نقلته من فرنسا، أيّ تعريف للقرار الإداري؛ بل جل التعريفات له هي من اجتهادات القضاء الإداري في هذه البلدان.

فقد عرفت المحكمة الإدارية العليا في مصر القرار الإداري بأنه: "إفصاح الإدارة عن

---

(١) عبد الغني بسيوني: وقف تنفيذ القرار الإداري، ص ١٣.

إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح، وذلك بقصد إحداث مركز قانوني معين متى كان ذلك ممكناً وجائزاً قانوناً وكان الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة"(١).

ويعرف القضاء الإداري السعودي (ديوان المظالم) القرار الإداري في حكم له بقوله: "إن القرار الإداري يتم بمجرد إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة بمالها من سلطة بمقتضى الأنظمة واللوائح بقصد إحداث أثر قانوني يكون جائزاً وممكناً نظاماً، وبهذه الأركان يتوافر وجود القرار الإداري، سواء كان الأثر المقصود به فوريّاً أو كان تنفيذه متراخيّاً لوقت لاحق، فذلك لا يؤثر في وجود القرار وفي وجوب تنفيذه في الوقت المحدد كذلك"(٢).

ومما هو جدير بالملاحظة بصفة عامة، أن صدور القرار من جهة إدارية لا يخلع عليه في كل الأحوال بحكم اللزوم لوصف القرار الإداري؛ لأن صدور القرار حول مسألة من مسائل القانون الخاص، أو تعلقه بإدارة شخص معنوي خاص يخرجه من عداد القرارات الإدارية أيّاً كان مصدره ومهما كان موقفه في مدارج السلم الإداري،وعلى سبيل المثال في ذلك، إذا ما دار القرار حول مسألة من مسائل القانون الخاص أو تعلق بإدارة شخص معنوي خاص خرج من عداد القرارات الإدارية(٣).

ومن التعريفات التي أوردها الشراح للقرار الإداري ما جاء بأنه: "إفصاح عن إرادة مفردة يصدر عن سلطة إدارية ويرتب آثاراً قانونية"(٤).

---

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا في ٢/٩/١٩٦٧م، القضية رقم ٦٧٤، س ١٢ق، مجموعة المكتب الفني، ص ١٢٣٦.

(٢) قرار رقم ٣/٤/١٣٩٨هـ في القضية رقم ٢٣/ق لعام ١٣٩٨هـ، مجموعة المبادئ الشرعية والنظامية التي قررتها هيئات الديوان ولجانه في المدة من ١٣٩٧هـ - ١٣٩٩هـ الصادرة من ديوان المظالم، إدارة تصنيف ونشر الأحكام، وتعاقبت أحكام الديوان بعد ذلك باللفظ نفسه.

(٣) حسن الفكهاني: موسوعة القضاء والفقه، ص ٧.

(٤) ماجد الحلو: القضاء الإداري، ص ٢٧١.

ومن تعريفاته ـ أيضاً ـ أنه: "عمل قانوني يصدر بالإرادة المنفردة للإدارة"[١]. ويعدّ في حكم القرار الإداري رفض السلطة الإدارية أو امتناعها عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه طبقاً للأنظمة واللوائح[٢].

ومن هذه التعريفات سواء في الأنظمة المقارنة أو في النظام السعودي يمكن القول مع من ذهب إلى ذلك، بأنه لا مجال لاختلاط القرار الإداري بأعمال الإدارة الأخرى كالعقود أو الأعمال المادية، وأيضاً يستفاد منه بأنّ النظام الإداري السعودي يتبنى المعيار الشكلي للتعرف على القرار الإداري، بمعنى: أن العمل الإداري يكون قراراً إداريّاً طبقاً للإجراءات المحددة نظاماً إذا صدر عن سلطة إدارية، سواء أكانت سلطة مركزية أم لا مركزية[٣].

---

(١) محمد رفعت عبد الوهاب: القانون الإداري، ص ٢٨.

(٢) المادة ٨ / ١ /ت من نظام ديوان المظالم.

(٣) فهد بن محمد الدغثير: رقابة القضاء على قرارات الإدارة، ص٥٣ وما بعدها.

المبحث الثالث
تعريف تنفيذ القرار الإداري

نتناول في هذا المبحث بيان مدلول عملية تنفيذ القرار الإداري وتحديد ماهيته من خلال ثلاثة مطالب، في المطلب الأول نقوم بتعريف التنفيذ في اللغة، أما المطلب الثاني فنخصصه لتعريف التنفيذ في الفقه، والمطلب الثالث يكون لتعريف التنفيذ في النظام، وذلك بقدر ما يحتمله هذا التمهيد.

المطلب الأول: تعريف التنفيذ في اللغة.

أصل التنفيذ في اللغة (نفذ) أي: الجواز، ومنه جواز الشيء عن الشيء والخلوص منه، ومنه أنفذ الأمر: قضاه، ومن المجاز: تقول: النافذ، أي: الرجل الماضي في جميع أموره وله نفاذه في الأمور، والنافذ المطلع على الأمر[١].

وجاء: "ألا رجل يُنفذ بيننا" أي يحكم ويمضي أمره فينا، يقال: أمره نافذ أي ماضٍ مطاع، وأنفذ عهده، أي أمضاه، والتنفيذ مثله[٢].

وجاء في معجم متن اللغة: نفذه نفذاً ونفاذاً ونفوذاً: خلص منه وجاوزه إلى غيره، نفاذاً ونفوذاً الأمر والقول مضى[٣].

ويقال: نفَّذَ الرسالة، أي: أرسلها، وأنفذ الأمر: قضاه، وقالوا: أنفذ عنك أي: أمض عن مكانك ودعه وتجاوزه، ومنه المنفِّذ وهو مأمور الإجراء[٤].

نخلص مما سبق إلى أن معنى التنفيذ في اللغة يأتي بمعنى إمضاء الأمر أو الشيء، وقد يتم التنفيذ ممن صدر الأمر في مواجهته فيقوم بإتيان هذا الأمر المراد تحقيقه، أو قد يتم التنفيذ من قبل الأشخاص المناط بهم تحقيق الأمر المراد تنفيذه ويسمون ـ كما جاء في اللغة ـ بمأمور الإجراء، وقد يسمى في بعض الدول بمأمور التنفيذ.

---

(١) تاج العروس ٥/٤٠٢.

(٢) المصدر السابق ٥/٤٠٣.

(٣) متن اللغة للأزهري ٥/٥١٠.

(٤) المرجع السابق ٥/٥١١.

المطلب الثاني: تعريف التنفيذ في الفقه.

ينعكس تعريف التنفيذ في اللغة على تعريفه في الفقه الإسلامي ولا غرو في ذلك فهي لغة الكتاب والسنة، فالتنفيذ هو الهدف الأساسي للحكم القضائي وبمقتضاه تعود الحقوق إلى أصحابها، وتحقق العدالة بتنفيذ الحكم الشرعي، فإذا كان الحكم لا يقبل التنفيذ، فقد قيمته وفي ذلك يقول عمر بن الخطاب في رسالته إلى أبي موسى ـ رضي الله عنهما ـ (١): "فإنه لا ينفع تكلم بحق لا نفاذ له"(٢).

وقد تحدث الفقهاء عن هذا الأثر بلفظ النفاذ والتنفيذ، فقولهم عن الحكم أنه واجب النفاذ أو أنه نافذ، أي: حجة ويستطيع المحكوم له تنفيذ المحكوم به جبراً على المحكوم عليه.

ومن نصوص الفقهاء في هذا الشأن: "فإن تعذر جمع هذه الشروط فولي سلطان له شوكة فاسقاً أو مقلداً نفذ قضاؤه للضرورة"(٣).

ومعنى النفاذ هنا العمل بنتيجة الحكم والتقيد بمضمونه؛ لئلا تتعطل مصالح الناس والمحكوم لهم.

---

(١) هو: عبدالله بن قيس بن سليم بن حضار بن حرب، يكنى أبا موسى، قدم مكة عند ظهور الإسلام فاسلم وهاجر إلى الحبشة، استعمله النبي ﷺ على زبيد وعدن وولاه عمر البصرة ثم تولى الكوفة في زمن عثمان وعلى رضي الله عنهم، كان أحد الحكمين بين علي ومعاوية، وكان أحسن الصحابة صوتاً في التلاوة، توفي بالكوفة سنة ٤٤هـ وله ٣٥٥ حديثاً، الإعلام ٤ /٢٥، الإصابة ٤ /١١٩، طبقات ابن سعد ٤ /٧٩.

(٢) أخرجه الدارقطني في سننه في كتاب الأقضية والأحكام وغير ذلك برقم (١٥) ٤ /٢٠٦و ٢٠٧، وأخرجه البيهقي في السنن الكبرى في كتاب آداب القاضي ١ /١١٥، وكتاب الشهادات ١٠ /١٥٥ – ١٨٢ – ١٩٧ وذكرها بتمامها في ١٠ / ١٥٠ ذكره ابن حزم في المحلى ٧ /١٠٠٢ – ١٠٠٣ والمتقي الهندي في كنز العمال ٥ /٨٠٦ – ٨٠٧ قال ابن القيم: هذا كتاب جليل تلقاه العلماء بالقبول وبنوا عليه أصول الحكمة والشهادة والحاكم والمفتي أحوج شيء إليه وإلى تامله والتفقه فيه. إعلام الموقعين ١ /٨٦. وعزاه الصنعاني في سبل السلام ٤ /٢٣٩ فقال: رواه أحمد والدارقطني والبيهقي، قال الشيخ أبو إسحاق: هو أجل كتاب فإنه بين آداب القضاة وصفة الحكم وكيفية الاجتهاد واستنباط القياس. يقول ابن فرحون: ونبدأ بذكر رسالة أمير المؤمنين عمر بن الخطاب ـ رضي الله عنه ـ المعروفة برسالة القضاء، قال ابن سهل: وهذه الرسالة أصل فيما تضمنته من فصول القضاء ومعاني الأحكام، وعليها احتذى قضاة الإسلام، وقد ذكرها كثير من العلماء وصدروا بها كتبهم، منهم: عبدالملك بن حبيب... تبصرة الحكام ١ /٢٧ – ٢٨.

(٣) المنهاج على شرح نهاية المحتاج للرملي ٨٠ /٢٢٨.

وتنفيذ الحكم قد يتم في المجلس نفسه الذي صدر الحكم فيه إذا كان المحكوم به حاضراً في المجلس، كما قد يفوض التنفيذ للسلطة التنفيذية بواسطة قوة الشرطة إذا رفض المحكوم عليه تنفيذ الحكم طواعية واختياراً [1].

وينفرد القضاء الإداري الإسلامي باختصاصه في القيام على تنفيذ الأحكام التي قد يعجز القضاة العاديون عن تنفيذها لقوة المحكوم عليه أو علو قدره، وهو في هذا الصدد لا يصدر حكماً جديداً في النزاع، وإنما يتولى تنفيذ الحكم السابق صدوره بتذليل الصعوبات التي حالت دون التنفيذ[2].

فناظر المظالم لا يتولى تنفيذ كل ما يصدر عن القاضي العادي من أحكام ؛ بل فقط تلك الأحكام التي يعجز القاضي العادي عن تنفيذها، واختصاص القضاء الإداري هنا ليس مطلقاً ؛بل مقيد بإيصال الحقوق إلى أصحابها وبعدم التعديل في الحكم أو التعقيب عليه.

وهذا الاختصاص لقاضي المظالم يتماشى في الحقيقة مع الغاية من أحكام القضاء وإلا انقلب الحكم الذي لا ينفذ في مواجهة المحكوم عليهم من عنوان للحقيقة إلى عنوان للظلم؛ لأنه لا ينفع التكلم بحق لا نفاذ له كما جاء في دستور عمر بن الخطاب لأبي موسى ـ رضي الله عنهما ـ السابق الإشارة إليه.

كما أن ذلك يعد من الضرورة حتى لا تتعطل الأحكام وحتى ينتصف المظلوم من الظالم؛ اعتماداً على أنه أقوى وأنفذ أمراً فينفذ الحكم وينتزع ما في يده أو إلزامه بإخراج ما في ذمته للآخرين[3].

ومن الروائع التي تسجل في مقام تنفيذ الأحكام ما ذكر من أن أحد أسباب المظالم هو عجز القاضي كمال الدين زنكي[4] عن تنفيذ أحكامه برد المظالم التي ارتكبها

---

(١) نظرية الحكم القضائي في الشريعة والقانون لعبد الناصر موسى أبو البصل، ص ٤١٩.

(٢) أصول القضاء الإداري في النظام الإسلامي: المرجع السابق، ص ١٢٦.

(٣) الماوردي: نصيحة الملوك: تحقيق فؤاد عبد المنعم، ص ٢٧٤، ظافر القاسمي: نظام الحكم في الشريعة والتاريخ الإسلامي ٢ / ٥٧٢.

(٤) هو: مسعود بن مودود بن عماد الدين زنكي بن آق سنقر يلقب بكمال الدين ولد ونشأ في الموصل=

أسد الدين شيركوه (١)، فقد اشتد ظلم أسد الدين شيركوه، وإتعابه للناس، فعلم بذلك نور الدين(٢)، وابتنى قصر العدل ليتولى هو بنفسه حضور جلسات المظالم، الأمر الذي جعل أسد الدين يستدعي أعوانه الظلمة ويأمرهم برد الظلمات إلى أهلها وقال لهم: "ردوا على الناس حقوقهم، ولو استنفد ذلك كل ما أملك؛ لأن خروج أملاكي من يدي أسهل عندي من أن يرى نور الدين زنكي بعينيه أني ظالم ويساوي بيني وبين أحد العامة في مجلس القضاء" (٣).

فقام أسد الدين شيركوه بتنفيذ كل الأحكام الصادرة من القاضي كمال الدين ورد الحقوق لأصحابها.

مما سبق يمكن استظهار تعريف للتنفيذ في الفقه الإسلامي بأنه: " رد الحقوق المحكوم بها إلى أصحابها وسريان الحكم القضائي وتطبيقه ".

= عرف بحب العلم والتفقه في الدين حفظ القرآن وهو صغير ودرس المذاهب كلها عينه نور الدين ابن خالته على دمشق قاضياً، كانت وفاته في عام ٥٨٩هـ، في الموصل. سير أعلام النبلاء للذهبي ٢٠/ ٨٧٧.

(١) هو: أسد الدين شيركوه بن شاذي بن مروان بن يعقوب الدويني الكردي اخو الأمير نجم الدين ايوب، مولده بدوين بليدة بطرف أذربيجان مما يلي بلاد الكرج -بضم أوله وكسر ثانيه- ويقال في النسبة إليها: دويني - بفتح الثاني -، نشأ هو وأخوه بتكريت لما كان ابوهما شاذي نقيب قلعتها وشاذي بالعرب فرحان، كان من أكبر أمراء نور الدين وكان من أكبر الشجعان الموصوفين برعب الفرنج، توفي بالخوانيق في سنة ٦٤، سير اعلام النبلاء للذهبي ٢٠/ ٥٨٧ الكامل لابن الاثير ١١/ ٣٣٥، الروضتين ١/ ١٥٤، وفاة الأعيان ٢/ ٤٧٩.

(٢) هو: نور الدين بن محمود بن زنكي (عماد الدين) بن اق سنقر، أبو القاسم، الملقب بالملك العادل، ملك الجزيرة والشام ومصر، أعدل ملوك زمانه وأجلهم وافضلهم، ولد في حلب، وانتقلت إليه إمارتها بعد وفاة أبيه، ضم إلى ملكه دمشقاً مدة عشرين سنة خطب في الحرمين وكان مداوماً على الجهاد، موفقاً في حروبه مع الصليبيين أيام زحفهم على بلاد الشام وأسقط ما كان يؤخذ من المكوس، واقطع للعرب أهل البادية إقطاعات لئلا يتعرضوا للحجاج وهو الذي حَصَّن قلاع الشام وبنى الأسوار على مدنها، بنى مدارس كثيرة، منها: العادلية، دار الحديث، وكان متواضعاً مهيباً وقوراً مكرماً للعلماء، وكان عارفاً بالفقه على مذهب أبي حنيفة،كان يتمنى ان يموت شهيداً فمات بعلة الخوانيق في قلعة دمشق، وقبر في المدرسة النوريَّة عام٥٦٩هـ، راجع الاعلام للزركلي٧/ ١٧٠، كتاب الروضتين ١/ ٢٢٧-٢٢٩، ابن خلدون ٥/ ٢٥٣وما قبلها، والكامل لابن الأثير ١١/ ١٥١.

(٣) عبد الحميد الرفاعي: القضاء الإداري بين الشريعة والقانون، ص ٣٣٩، سعيد الحكيم: الرقابة على أعمال الإدارة في الشريعة الإسلامية، ص ٥٠١.

المطلب الثالث: تعريف التنفيذ في النظام.

هناك في هذا المجال فرق بين نفاذ القرار الإداري وتنفيذ القرار؛ لأن التنفيذ مرحلة لاحقة تأتي بعد النفاذ، والتنفيذ هو النتيجة المنطقية لصدور القرار الإداري مكتمل الأركان وشروط الصحة والنفاذ، فالنفاذ عملية قانونية تتم وتكتمل بالإصدار أو الشهر ولا يحتج به على الغير إلا من تاريخ العلم به وبالوسيلة المقررة لهذا العلم(١) .

وتوجد طريقتان للعلم بالقرار الإداري هما النشر والإعلان لكي يكون القرار نافذاً، أما التنفيذ الذي نحن بصدد التعريف به في هذا المطلب فهو عمل مادي لاحق لنفاذ القرار الإداري، الذي قد يتم مباشرة وقد لا يتم إلا بعد فترة لسبب أو لآخر.

ويصبح القرار الإداري قابلاً للتنفيذ متى ما صدر صحيحاً ممن يملك سلطة إصداره، وتنفيذ القرار يعني: إظهار آثاره في حقيقة الواقع، وبعبارة أخرى إخراج القرار إلى حيز العمل وتحويله إلى واقع مطبق يؤدي إلى تحقيق الهدف من اتخاذه، ويفترض في هذه القرارات الصحة والسلامة وعلى هذا فهي تكون مستحقة النفاذ ويقع على عاتق الأفراد واجب احترامها والالتزام بها (٢) .

وتنفيذ القرار الإداري قد يكون من قبل الأفراد فيبادروا إلى عملية التنفيذ اختياراً وطواعية مثل الامتناع عن السير في طريق معين أو تسليم شيء في حوزته أو القيام بعمل ما، فواجب المواطنين في الدولة الحديثة أن يقدموا كل ما في وسعهم لمساعدة الإدارة على أداء واجباتها ومهامها من أجل تحقيق المصلحة العامة وخدمة المجتمع وتحقيق الأمن والسكينة العامة.

ويحق للأفراد متى كان القرار الإداري في تنفيذه ملحقاً الضرر بهم أن يمتنع هؤلاء الأفراد عن تنفيذ القرار، وعلى جهة الإدارة التدخل لإزالة الضرر وإزالة آثاره بإلغاء القرار أو السحب أو التعويض أو تدخل القضاء(٣) .

---

(١) سليمان الطماوي: النظرية العامة للقرارات الإدارية، ص ٥٤٠ .

(٢) الطماوي: المرجع السابق، ص ٦٣٤، السيد خليل هيكل: القانون الإداري السعودي، ص ٢٢٥ .

(٣) السيد خليل هيكل: المرجع السابق، ص ٢٢٦ .

وقد تقوم جهة الإدارة بتنفيذ القرار تنفيذاً جبريّاً متى أعطاها القانون هذا الحق، إذا كان محل القرار يتعلق بالتزام يقع على عاتق الفرد؛ حيث يجب تنفيذه دون مماطلة(١).

كما قد يتم تنفيذ القرار الإداري أيضاً من قبل جهة الإدارة بالقوة الجبرية دون اللجوء إلى القضاء، ويتم في حالة، إذا لم يستطع صاحب الحق الوصول إليه فيلجأ إلى القضاء؛ ليصدر الحكم إلى السلطات العامة لتقوم بتنفيذ الحكم، والإدارة في هذا السبيل إما أن تقوم بالتنفيذ عن طريق القضاء كما قلنا أو التنفيذ عن طريق استخدام حقها في التنفيذ المباشر.

ولجوء الإدارة إلى القضاء لتنفيذ قراراتها قد يكون عن طريق الدعوى الجنائية أو الدعوى المدنية(٢).

وإذا وجد قرار تنظيمي أو قرار فردي لم ينص فيه على جزاء لمن يخالفه فإن الإدارة تستطيع في هذه الحالة اللجوء إلى القضاء لتوقيع عقوبة تعزيزية على المخالف مادامت مخالفة القرار تمثل مخالفة لأحكام الشريعة الإسلامية.

أما من حيث تنفيذ القرار بموجب دعوى مدنية، فلا يوجد ما يمنع نظاماً في المملكة أن تلجأ الإدارة إلى القضاء لإجبار الأفراد على احترام قرار تنظيمي أو فردي؛ غير أنه يمكن لجهة الإدارة ألا تلجأ إلى الدعوى الجنائية أو المدنية وتقوم بتنفيذ القرار تنفيذاً مباشراً في حالة الاستعجال إذا كانت الغاية هي المصلحة العامة(٣).

ونخلص مما سبق إلى إمكانية تعريف التنفيذ بوجه عام بأنه: " إظهار آثار القرار الإداري في حقيقة الواقع أو إخراج القرار إلى حيز العمل وتحويله إلى واقع مطبق يؤدي إلى تحقيق الهدف من اتخاذه " (٤).

وقيل هو: "الذي يرتب آثاراً قانونيةً من خلال إحداث تغيير أو تعديل في التنظيم القانوني القائم"(٥).

---

(١) الطماوي: المرجع السابق، ص ٥٧٣.

(٢) محمد السناري: القرارات الإدارية في المملكة، ص ٣٣٠.

(٣) محمد السناري: المرجع السابق، ص ٣٣١، ماجد الحلو: القانون الإداري، ص ٤٩٩.

(٤) محمد السناري: المرجع السابق، ص ٣٢٧.

(٥) حسني درويش: نهاية القرار الإداري، ص ٣١.

المبحث الرابع

تعريف وقف التنفيذ

أتكلم في هذا المبحث عن مدلول وقف التنفيذ وذلك من خلال عرض كلمة (وقف) على اللغة العربية في المطلب الأول، وفي المطلب الثاني نعرض لمفهوم الوقف لتنفيذ القرار الإداري من خلال ما ذهب إليه الفقه الإسلامي، وفي المطلب الثالث نتناول المقصود بوقف التنفيذ في النظام الإداري.

المطلب الأول: تعريف وقف التنفيذ في اللغة.

الوقف: مصدر، قولك وقفت الدابة ووقفت الكلمة وقفاً[١] ومنه أوقف، أي سكت وأمسك وأقلع، ومنه أيضاً التوقف في الشيء[٢].

وجاء في لسان العرب: إذا أوقفت الرجل على كلمة قلت وقفته توقيفاً غير متجاوز إياها، والوقّاف: المحجم عن الشيء، كأنه يقف نفسه عنه ويعوقها[٣].

وذلك يكون الوقوف بمعنى: أقلع عن الأمر أو أمسك عن الإتيان به ولم يتجاوزه، وجاء الوقف أيضاً بمعني: وقف بالمكان وقفاً ووقوفاً فهو واقف ما دام واقفاً لا يتحرك، الوقف والوقوف خلاف الجلوس، وتقول: وقفته ووقفتها وقفاً: فعلت به ما وقف أو جعلته يقف لا يتعدى، ومنه قول الله تعالى: ﴿وَقِفُوهُمْ إِنَّهُم مَّسْئُولُونَ﴾[٤].

ومن التوقف، التوقف في الشيء[٥]، أي: لا يأتيه.

نستخلص مما سبق أن وقف التنفيذ معناه عدم سريان القرار الإداري أو عدم إثبات الشيء، بمعنى ألا ينتج القرار أو الشيء الموقوف أو المطلوب إيقافه آثاره التي أرادها مصدر هذا القرار.

---

(١) تهذيب اللغة للازهري ٩ / ٣٣ تحقيق عبد السلام هارون.

(٢) القاموس المحيط للفيروز أبادي ١١١٢، ١١١٣.

(٣) ابن منظور: ٤ / ٤٨٩٨.

(٤) سورة الصافات، الآية ٢٤.

(٥) تاج العروس للزبيدي ١٢ / ٥٢٧، ٥٣٠.

المطلب الثاني: تعريف وقف التنفيذ في الفقه.

سبق في المبحث الثالث ونحن بصدد تعريف التنفيذ في الفقه بأنه: إنتاج آثار الحكم أو القرار، أي أنه سريان القرار الإداري في مواجهة أطرافه، وعلى هذا المهيع يكون الوقف في هذا المطلب هو عدم سريان القرار أو عدم ترتيب آثاره، أي: عكس التنفيذ تماماً.

ووقف التنفيذ في الفقه يمكن استظهاره من بعض الوقائع التاريخية وذلك لوضوح معنى الوقف في اللغة، فالمعنى اللغوي ينسحب على معنى الوقف في الفقه،ويقترب الوقف المقصود من الحكم القضائي المعلق فالحكم القضائي قرار صادر من القاضي، بمعنى: أن الحكم غير قابل للتنفيذ، أي: معلق على ثبوت شيء أي: موقوف النفاذ على حصول الأمر المعلق عليه أو إجازته إن كان متوقفاً[1] على هذه الإجازة، وهذا النوع من الأحكام جائز عند الحنفية والمالكية ومن نصوص السادة الفقهاء على هذا التوقيف:

عند الحنفية:

(يجوز أن يوقف الحكم على إجازة حاكم البلد إذا كان حكم الحاكم به لا ينفذ، فقالوا: لو أن الخليفة لم يجعل للقاضي أن يستخلف فاستخلف رجلاً فحكم لم يجز ذلك الحكم، فإن أجازه القاضي وأنفذه جاز إذا كان الحاكم به ممن لو كان حاكماً نفذ حكمه... وقالوا: كل عقد لو تقدم عليه الإذن، وإذا تأخر عنه الإذن انعقد موقوفاً على من له حق العقد، فجعل القضاء مثل ذلك...)[2].

عند المالكية:

يجعلون الحكم المعلق بشرط صدق المدعي، ومما نقل عنهم في ذلك ما جاء من أن (امرأة مجهولة طارئة على بلد فاتت إلى قاضيها فذكرت أن زوجها غاب عنها في بلدها غيبة منقطعة ولا يعلم صدقها من كذبها، وشكت الضيعة، فما يرى في أمرها هل تطلق وتزوج أم لا؟

فأجاب القاضي بالتثبت في أمرها حتى ييأس من العثور على صدقها أو كذبها أو

---

(١) عبد الناصر موسى أبو البصل: المرجع السابق، ص ٤١٩.

(٢) روضة القضاء وطريق النجاة للسمناني ١/١٤٧ بتحقيق صلاح الدين الناهي.

تثبت كونها طارئة من بلد بعيد يتعذر معه الكشف عن حال الزوج، فتستحلف حينئذٍ اليمين الواجبة في مثل هذا، وأنها صادقة فيما ذكرت ويوقع الطلاق عليها، ويكتب لها الحاكم (قراراً) أنه أوقع عليها الطلاق بشرط أن يكون الأمر كما ذكرت[(١)] التوجيه: يتبين من خلال وقف القاضي لنفاذ قرار طلاق المرأة ريثما يتأكد من حالها.

ومن الوقائع التي يمكن أن يستظهر منها وقف القرار من قبل الحاكم والتي حدثت في عهد الرسول ﷺ فقد بعث أبا جهم [(٢)] على غنائم حنين فبلغ أبا جهم أن مالك بن البرصاء [(٣)] غل من الغنائم فضربه أبو جهم فشجه فأتى رسول الله ﷺ يطلب القصاص، فقال ﷺ: ضربك على ذنبٍ أذنبته، لا قود لك، لك مائة شاة فلم يرض (فأوقف الرسول هذا القرار وأصدر قراراً آخر) وقال له: لك مائتا شاة فلم يرض (فأوقف الرسول العمل بهذا القرار أيضاً) وقال له: لك ثلاثمائة شاه لا أزيدك فرضي الرجل[(٤)] (ونفذ قرار الرسول ﷺ ويمكن أن يستدل بهذه الواقعة على تعديل القرار الصادر من الحاكم بعد إيقافه أيضاً).

وتطبيقات وقف القرار الإداري من خلال الوقائع في عهد الخلفاء وحكام الدولة

---

(١) تبصرة الحكام لابن فرحون المالكي ١/٩٧.

(٢) هو: حذيفة بن غانم بن عامر بن عبدالله بن عبيد بن عويج بن عدي القرشي العدوي، قيل اسمه: عامر ابن حذيفة وقيل: عبيدالله بن حذيفة، أسلم عام الفتح وصحب النبي ﷺ، وكان مقدماً في قريش معظماً وكانت فيه وفي بنيه شِدّة وعزامة، وكان من الأربعة التي تأخذ منهم قريش علم النسب، توفي في أواخر خلافة معاوية وقيل: بقي إلى خلافة ابن الزبير، الاستيعاب لابن عبدالبر ٤/١٦٢٣، الإصابة ٤/٣٥.

(٣) هو: الحارث بن مالك بن قيس بن عوذ بن جابر البكري الكناني يكنى بابن الأبرص نسبة إلى أمه وقيل أم أبيه سكن مكة ثم المدينة، روى حديثه الترمذي وابن حبان وصححاه والدارقطني، تأخر إلى أواخر خلافة معاوية. الاستيعاب لابن عبدالبر ١/٢٩٠، تقريب التهذيب لابن حجر ١/١٤٧ الإصابة ١/٢٨٩، أسد الغابة ١/٤١٣.

(٤) أخرجه النسائي في سننه كتاب القسامة باب السلطان يصاب على يديه رقم الحديث (٤٧٩٢) ٨/٤٠٧ وحديث رقم (٤٧٧٨) ٨/٣٥، وأخرجه ابن ماجه في سننه كتاب الديات باب الجراح يفتدى بالقود رقم الحديث (٢٦٣٨) ٤/٢٢٨ وأحمد في مسنده ٤٣/١١٠ قال المحقق: إسناده صحيح رجاله=

الإسلامية إبان عهودها المختلفة كثيرة ومتنوعة، ويضيق عنها المقام في هذا التمهيد لدراسة دعوى وقف تنفيذ القرار الإداري موضوع الكتاب.

ويمكننا تعريف وقف التنفيذ بأنه: "عدم سريان القرار بإنتاج آثاره في مواجهة ذوي الشأن".

المطلب الثالث: تعريف وقف التنفيذ في النظام.

الأصل في القرارات الإدارية أن تكون واجبة التنفيذ متى استكملت شروط النفاذ، وما دام القرار الإداري لم يسحب من قبل الإدارة أو يقضى بإلغائه بواسطة القضاء، فرفع دعوى الإلغاء في ذاته لا يتضمن وقف تنفيذ القرار، وإنما قد تتوفر ظروف معينة تبرر الحكم بوقف التنفيذ بناء على طلب رافع الدعوى[1].

ووقف تنفيذ القرار ليس عملاً قانونيّاً تقوم الإدارة من تلقاء نفسها لتفادي النتائج الضارة لقراراتها ؛ بل هو حكم قضائي بحت، يصدر في مواجهة قرار الإدارة،وهذا الحكم القضائي يختلف عن غيره من الأحكام القضائية الأخرى، ويترتب على ذلك اختلاف دعوى وقف التنفيذ عن غيرها من الدعاوى الإدارية الأخرى؛ حيث تحمل في طياتها طابعاً مختلفاً يتسم بالاستعجال؛ لتفادي ضررٍ متوقعٍ لا يمكن تداركه.

لذلك فوقف تنفيذ القرار يعد استثناء من الأصل، وقد أجاز المنظم في المملكة العربية السعودية للدائرة المختصة وقف تنفيذ القرار الإداري إذا كان تنفيذه يرتب نتائج لا يمكن تداركها، وقد نص على ذلك منطوق نص المادة السابعة من قواعد المرافعات أمام ديوان المظالم.

ولما كان وقف تنفيذ القرار يعد خروجاً على الأصل العام وهو التنفيذ، فقد نص على

=ثقات رجال الشيخين وقد اختلف فيه على الزهري في وصله وإرساله وصحح وصله البيهقي ٤٣/١١١. قال البيهقي: ومعمر بن راشد حافظ قد أقام إسناده فقامت به الحجة. معرفة السنن والآثار ١٢/٥٩. وأخرجه عبدالرزاق في مصنفه برقم (١٨٠٣٣) ٩/٤٦٣.

(١) يسري زين العابدين، وقف تنفيذ القرار الإداري، مجلة العلوم الإدارية، ص ٣٢.

هذا الوقف صراحة في أنظمة الدول التي تأخذ بفكرة القضاء المزدوج كفرنسا ومصر ولبنان والمملكة العربية السعودية وغيرها من الدول.

ففي فرنسا: كان مجلس الدولة الفرنسي يختص بمفرده بوقف تنفيذ القرارات الإدارية حتى سنة ١٩٥٣م، وليس على مجالس الأقاليم مباشرة هذا الاختصاص، أما بعد ٣٠/٩/١٩٥٣م فقد تم إنشاء المحاكم الإدارية التي حلت محل مجالس الأقاليم فمُنحَت سلطة وقف تنفيذ القرارات الإدارية المطعون فيها بالإلغاء أمامها، وبموجب المرسوم رقم ٣٣٩/٨٠ في ١٢ مايو سنة ١٩٨٠م سمح بوقف تنفيذ القرارات المتصلة بالنظام العام بواسطة محاكم أول درجة – وهي محاكم إدارية أيضاً.

وعلى الرغم من صدور قانون الإصلاح في ٣١/١٢/١٩٨٧م الذي أُنشئت بموجبه محاكم الاستئناف الجديدة؛ فإن الحال لم يتغير؛ لأن المادة الأولى من القانون جعلت النظر في طعون تجاوز السلطة المستأنفة ضد القرارات الإدارية غير اللائحية - أي القرارات الفردية - من اختصاص المحاكم الاستئنافية مع بقاء اختصاص مجلس الدولة كقاضي استئناف بالطعون ضد القرارات اللائحية فقط،وإرجاء مباشرة هذا الاختصاص بالنسبة لمحاكم الاستئناف إلى حين صدور مرسوم جديد[١].

أما في مصر: فلم يتغير الحال كثيراً عمّا جرى في فرنسا من اضطراب حول الأخذ بنظام وقف تنفيذ القرار الإداري، ففي أول قانون لمجلس الدولة نص في المادة التاسعة من القانون رقم ١٨٢ لسنة ١٩٤٦م بأنه: (لا يترتب على رفع الطلب إلى محكمة القضاء الإداري وقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه. على أنه يجوز لرئيس مجلس الدولة أن يأمر بوقف تنفيذه إذا رأى أن نتائج التنفيذ قد يتعذر تداركها).

وهذا النص نقل بذاته دون تعديل إلى المادة العاشرة في القانون رقم ٩ لسنة ١٩٤٩م، أما في القانون رقم ٦ لسنة ١٩٥٢م فقد تم التعديل؛ حيث جعل الاختصاص بنظر

(١) عبد الغني بسيوني. وقف تنفيذ القرار الإداري، ص ٢٥ وما بعدها، محمد رفعت عبد الوهاب: دراسة حول قانون ٣١/١٢/١٩٨٧م، مجلة الحقوق، الإسكندرية ع ا س ١٢/١٩٨٩م.

طلبات وقف التنفيذ للدائرة المختصة.

ينظر الموضوع في محكمة القضاء الإداري بدلاً من رئيس المجلس؛ حيث أجاز للمحكمة وقف تنفيذ القرار المطعون فيه مؤقتاً إذا طلب ذلك في صحيفة الدعوى،وهنا نجد أن القانون المشار إليه قد أضاف شرطاً شكليّاً وهو أن يكون قد تم طلب وقف التنفيذ للقرار المطعون فيه بالإلغاء في صحيفة الدعوى، وهو ما يؤكد الاقتراب بين الدعويين الذي يأخذ بهما القضاء المصري.

وفي عام ١٩٥٥م صدر قانون مجلس الدولة الثالث رقم ١٦٥ ونص في المادة ١٨ على أنه (لا يترتب على رفع الطلب إلى المحكمة وقف تنفيذ القرار المطلوب إلغاؤه على أنه يجوز للمحكمة أن تأمر بوقف تنفيذه إذا طلب ذلك في صحيفة الدعوى ورات المحكمة أن نتائج التنفيذ قد يتعذر تداركها)، وانتقل هذا النص بذاته إلى المادة ٢١ من قانون مجلس الدولة رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩م، ثم انتقل إلى المادة ٤٩ من القانون الحالي سنة ١٩٧٢م[١].

وفي لبنان[٢] المبدأ العام هو عدم وقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه بمجرد تقديم المراجعة القضائية أمام القضاء الإداري، ويعني ذلك: أن رفع الدعوى في ذاتها لا يوقف تنفيذ القرار الإداري أو الحكم القضائي محل الدعوى؛ غير أن المنظم اللبناني أجاز للقضاء الإداري في المادة ٧٧ من المرسوم الاشتراعي الصادر بقانون مجلس شورى الدولة أن يقرر وقف تنفيذ القرار الإداري أو الحكم القضائي بشروط محددة،كما أن هناك قرارات ومراسيم معينة لا يجوز طلب وقف تنفيذها.

---

(١) محمود سعد الدين الشريف: تنفيذ القرار الإداري، ص ٤٤ وما بعدها، مجلة مجلس الدولة بمصر السنتين ٥٥ – ١٩٥٦م، عبد الغني بسيوني: المرجع السابق، ص ٢٨، ٢٩.

(٢) آثرت التعرض لتاريخ دعوى وقف تنفيذ القرار الإداري في الدول الثلاث لتأثير نظامها الإداري على أنظمة الدول التي ما زالت في طور الأخذ بنظام القضاء المزدوج، ففرنسا يعدّ نظامها الإداري هو الأساس الذي تأثر به النظام المصري واللبناني إلى حد كبير، ومصر بوصفها المدرسة العربية التي نهلت منها كافة الدول العربية أنظمتها كلبنان وسوريا وغيرها مع اختلاف يسير.

ولعل الحكمة واضحة فيما قرره النظام اللبناني؛ لأنه لو أجيز وقف التنفيذ بصفة عامة لأضحى نشاط الإدارة مهدداً بالتوقف وهي في غاية قراراتها لا تهدف إلا لتحقيق المصلحة العامة (١).

أما في المملكة العربية السعودية، وهو الذي يهمنا، فإن تاريخ هذه الدعوى يبدأ من التعميم الصادر من معالي رئيس الديوان رقم ٣ بتاريخ ١٣ / ٥ / ١٤٠٤هـ ؛حيث جاء في الفقرة (د) بشأن وقف تنفيذ القرار الإداري ما يلي: " لا يترتب على رفع الدعوى وقف تنفيذ القرار المطعون فيه، ولا يحول هذا دون إمكان أن تأمر الدائرة بوقف تنفيذه، إذا طلب منها ذلك، وتحققت من توافر الخطر والاستعجال، وأن ثمة نتائج للتنفيذ قد يتعذر تداركها ".

ولكن قبل هذا التاريخ كان الديوان قد طبق هذه الإجراءات بموجب القرار رقم ١٧ / ٨٦ لعام ١٤٠٠هـ في القضية رقم ٣٤٦ / ١ قضائية.

ويحكم الآن في دعوى وقف تنفيذ القرارات الإدارية بموجب المادة السابعة من قرار رقم ١٩٠ وتاريخ ١٦ / ١١ / ١٤٠٩هـ والخاص بقواعد المرافعات والإجراءات أمام ديوان المظالم(٢).

ومما نصت عليه المادة السابعة المشار إليها ما يأتي: " على أنه يجوز للدائرة أن تأمر بوقف تنفيذ القرار المطعون فيه، أو تأمر بإجراء تحفظ وقتي بصفة عاجلة إذا وجد المقتضي لذلك، ويتعين إصدار الحكم العاجل أو الأمر التحفظي - إذا وجد المقتضي - خلال أربعة وعشرين ساعة من تقديم الطلب العاجل أو إحالته إلى الدائرة " (٣).

ثم حددت المادة المشار إليها أيضاً أن المقتضي لإصدار الحكم العاجل أو الأمر التحفظي ما يترتب على تنفيذ القرار من آثار يتعذر تداركها.

---

(١) عبد الغني بسيوني: القضاء الإداري ومجلس شورى لبنان، ص ٦٦.

(٢) مجموعة المبادئ الشرعية والنظامية خلال ١٤٠٠هـ، ص ٢١٠.

(٣) الشيخ / منصور بن حمد المالك: الفصل في المظالم في المملكة العربية السعودية، ص ٥٢.

ثم ذهبت المادة إلى القول بأنه: إذا حكمت الدائرة بوقف تنفيذ القرار المطعون فيه (بالإلغاء) استمر الوقف إلى أن يتم الفصل في أصل الدعوى[١].

وبإمعان النظر فيما قررته فقرات المادة السابقة المذكورة نجد أن النظام الإداري السعودي كان أبعد نظراً من النظام الفرنسي والمصري واللبناني ـ عند عقد المقارنة ـ حينما قررت عدم اقتران دعوى وقف التنفيذ بدعوى إلغاء القرار الإداري، فهي دعوى منفصلة بذاتها وغير مرتبطة بدعوى الإلغاء، حتى وإن كان محلهما واحداً؛ لأن القرار قد يمس مصالح جوهرية تسبب أضراراً بالغة حتى وإن كانت الغاية من القرار تحقيق المصلحة العامة، فأية مصلحة مع تحقق ضرر جسيم تعدّ ملغاة؛ إذ دفع المفاسد مقدم على جلب المصالح في الشريعة الإسلامية، وحسناً فعل المنظم عندما أشار إلى أن المقتضي لإصدار الحكم بوقف التنفيذ، هو ما يترتب على تنفيذ القرار من آثار يتعذر تداركها، والآثار التي يتعذر تداركها حتماً تكون مؤثرة بالسلب في المصلحة العامة، سواء كانت مصلحة خاصة بالأفراد أو الجهات الإدارية الأخرى.

كما أسبغ المنظم على الدعوى وصف الاستعجال كما هو الحال في القضاء الإداري المقارن؛ بيد أن المنظم السعودي وضع لها سقفاً زمنيّاً محدداً بأربع وعشرين ساعة يتم الحكم في الطلب من وقت تقديم الطلب أو إحالته إلى الدائرة المختصة بالنظر.

مما سبق تعدّ دعوى وقف تنفيذ القرارات الإدارية من أهم الدعاوى المستعجلة المقررة لحماية الأفراد في مواجهة الإدارة وما تمتلكه من امتيازات ناشئة عن طبيعة روابط القانون العام[٢].

ويمكننا بعد هذه الرحلة مع بيان أهمية دعوى وقف التنفيذ ووضعها ضمن الدعاوى الإدارية بخاصة دعوى إلغاء القرار الإداري أن نذهب إلى التعريفات المختلفة لدعوى وقف التنفيذ حتى نستبين ماهيتها قبل أن ندلف إلى خضم أبواب الكتاب.

---

(١) الشيخ / منصور بن حمد المالك: المرجع السابق، ص ٥٢، ٥٣.

(٢) فهد الدغيثر: المرجع السابق، ص ٣

جاء في تعريفها بأنها: (دعوى قضائية محل الطلب فيها الحكم مؤقتاً وعلى وجه عاجل بوقف تنفيذ قرار إداري، متى توافرت أسباب جدية، وخشي في الوقت نفسه من أن يترتب على تنفيذ القرار آثار يصعب تداركها وذلك إلى حين الفصل في طلب إلغاء القرار ذاته)[١].

كما عرفت أيضاً بأنها: (دعوى إدارية يطلب فيها حكم وقتي مستعجل يوقف العمل بالقرار الإداري إذا خشي أن تترتب آثار ضارة من تنفيذه يصعب تداركها متى ما قام طلب الوقف على أسباب جدية)[٢].

ويمكن تعريفها بأنها: (دعوى بطلب عاجل لوقف تنفيذ قرار إداري يرتب آثاراً يصعب تداركها، متى توفرت الأسباب لذلك).

وهذا التعريف يتسم بالاختصار وهذه السمة المميزة للتعريفات بصفة عامة، كما أن التعريف حوى كل خصائص دعوى وقف التنفيذ كصفة الاستعجال والجدية والضرر الذي يصعب تداركه، كما أنه اشتمل على ضرورة وجود قرار إداري.

---

(١) فهد الدغيثر: المرجع السابق، ص ٣، ٤.

(٢) علي العبودي: دعوى وقف تنفيذ القرار الإداري أمام ديوان المظالم، ص ١٥.

المبحث الخامس
تمييز وقف التنفيذ عما يشتبه به

ندرس في هذا المبحث تمييز مفهوم وقف التنفيذ عما قد يختلط به من مفاهيم أخرى، كالانتهاء للقرار الإداري، وكالإلغاء والسحب والانعدام ؛ لذلك نخصص لتمييز الوقف من الانتهاء في المطلب الأول وتمييز الوقف من الإلغاء في المطلب الثاني، ثم تمييز الوقف عن السحب في المطلب الثالث، وفي المطلب الرابع نعالج الفرق بين الوقف والانعدام.

المطلب الأول: وقف التنفيذ والانتهاء.

يختلف إنشاء القرار الإداري عن وقف التنفيذ، فالوقف دعوى قضائية يتم رفعها أمام القضاء الإداري من أجل وقف تنفيذ قرار إداري كما سبق وأن أشرنا في المبحث السابق، أما الانتهاء للقرارات الإدارية فتكون عندما تتوقف عن إنتاج آثارها القانونية، وبمعنى آخر: أن تفقد هذه القرارات القوة القانونية، وقد تكون النهاية طبيعية عندما يتحقق الهدف من إصدار القرار أو عندما تنتهي المدة المحددة له، إذا كان قد صدر لينفذ خلال مدة معينة، فإذا حُدّد لسريان القرار أجل معين فمن الطبيعي أن تنتهي فعالية هذا القرار بانتهاء الأجل المحدد له، وهذه الحالة لا تثير في الواقع العملي إشكالاً(١).

والأسباب التي تؤدي إلى انتهاء القرار الإداري متعددة نوجزها فيما يأتي:

أولاً: القرار الإداري ينتهي نهاية طبيعية لا دخل للإدارة فيها أو للأنظمة أو الأحكام القضائية؛ حيث يسقط القرار من تلقاء نفسه، كما لو كان مؤقتاً بمدة معينة مثل: الترخيص الذي يمنح لإقامة الأجنبي ينتهي بانتهاء المدة، وقد يكون القرار ذاته موقوفاً بموسم معين فينتهي بانتهاء الموسم، وقد يكون القرار مقترناً بشرط فاسخ فينتهي بتحقق الشرط أو تطرأ بعد إصدار القرار ظروف تجعل تنفيذه مستحيلاً استحالة مطلقة، كأن يصدر قرار بنزع ملكية منزل ثم ينهار تماماً، أو ينتهي القرار بانتهاء الغرض منه، كندب موظف للإسهام في عمل معين أو ينتهي بزوال الشروط اللازمة لوجوده وهكذا.

---

(١) جابر سعيد حسن: القانون الإداري في المملكة العربية السعودية، ص ١٤٤، السيد خليل هيكل، المرجع السابق، ص ١١٧.

ثانياً: ينتهي القرار الإداري بالتبعية لإلغاء نظام يستند إليه، فإذا ألغي النظام نهائيّاً يسقط بصورة آلية ودون أثر رجعي للوائح والقرارات الإدارية المكملة له.

ثالثاً: ينتهي القرار الإداري بقرار إداري آخر، أي: بعمل من الإدارة ذاتها، كما لو صدر قرار من الإدارة ثم تبين أنه معيب في أحد عناصره الشكلية أو الموضوعية،فتصدر الإدارة قراراً بإنهاء القرار المعيب، وهذا النوع من الإنهاء من أخطر أسباب انتهاء القرارات الإدارية؛ لأن كثيراً ما ترتب القرارات آثاراً للغير هي حقوق مكتسبة.

والإدارة عندما تقوم بإنهاء القرار الإداري بقرار إداري فهي إما أن تنهي آثار القرار بالنسبة إلى المستقبل فحسب، ويسمى حينئذٍ (بالإلغاء) أو تقوم الإدارة بإنهاء القرار بأثر رجعي أي بالنسبة إلى الماضي والحاضر والمستقبل؛ حيث يعدّ القرار كأن لم يكن ويسمى ذلك (بالسحب).

وهناك فرق في انتهاء القرار الإداري بين القرار المعيب والقرار السليم ليس له مجال هنا في هذا التمهيد. فالمهم أننا ألقينا الضوء على ماهية انتهاء القرار الإداري الذي يختلف عن وقف القرار الإداري، فالانتهاء إذا كان طبيعيّاً فالقرار لا ينتج آثاره القانونية، أما إذا كان الانتهاء من قبل الإدارة فقد يكون بالإلغاء أو السحب كما أشرنا، وقد يكون الانتهاء بحكم من المحكمة المختصة يقضي بإلغاء القرار، وهنا ينتهي القرار لسبب من أسباب البطلان (١).

المطلب الثاني: وقف التنفيذ والإلغاء.

ذكرنا في المطلب السابق، أنه قد يكون من صور انتهاء القرار الإداري من قبل جهة الإدارة: الإلغاء بالنسبة لآثار القرار مستقبلاً إلا أن الإلغاء: إما أنَّ يكون قضائيّاً، أي: بحكم القضاء الإداري بناء على دعوى لعيب شاب القرار وصدر حكم بإلغائه، أو يكون الإلغاء بقوة القانون إذا ألغي النظام الذي استند القرار في إصداره إليه ؛ حيث كان بمثابة اللائحة للنظام، فيترتب على إلغاء النظام أن يلحق به هذا القرار.

---

(١) عبد الفتاح حسن: دروس في القانون الإداري، معهد الإدارة، ص ٩٩ – ١٠٢ والسيد خليل هيكل: المرجع السابق، ص ٢٢٨.

أو قد يكون الإلغاء عن طريق السلطة الإدارية ويسمى: الإلغاء الإداري ويقصد به: ـ كما قلنا ـ إنهاء آثار القرار فيما يتعلق بالمستقبل فحسب من بداية تاريخ الإلغاء، أما الآثار بالنسبة للماضي فتظل قائمة، وهذا النوع من الإلغاء الإداري، قد يكون للقرار كله وقد ينصرف إلى جزء من القرار وهذا أمر جوازي بالنسبة للجهة الإدارية(١).

ولما كان من المسلم به أنَّ الإدارة تملك إلغاء القرار الإداري فإنه يجب أن نفرق بين نوعي القرارات التنظيمية أو اللائحية والقرارات الفردية.

فإذا كان للإدارة الحق في إلغاء القرار التنظيمي، فيجب أن يكون في الوقت الذي تراه مناسباً ؛ لأن هذا يدخل في سلطتها المخولة لها لتحقيق الصالح العام ولا فرق في ذلك كون القرار الملغى قد صدر صحيحاً أو معيباً ويكون الإلغاء بالنسبة للمستقبل فقط؛ حتى لا تتأثر الحقوق المكتسبة التي تحققت للأفراد عن طريق القرار محل الإلغاء(٢).

وأما بالنسبة للقرارات الفردية، فالإدارة يجوز لها أن تلغيها إذا كانت مشوبة بعيب من العيوب التي تبطل القرار الإداري، مع ملاحظة أنَّ الإدارة يجب أن تلغي القرار الفردي المعيب خلال المدة التي يجوز الطعن فيها بالإلغاء فإذا لم تستعمل الإدارة حقها في الإلغاء خلال هذه المدة فإن القرار يتحصن بانقضاء هذه المدة.

كما أنه بالنسبة للقرارات الإدارية الفردية السلمية يجب ألا تمس الحقوق المكتسبة التي تبحث عنها، والواجب على الإدارة أن تحافظ على هذه الحقوق عملاً على استقرار الأوضاع الإدارية، مثل: القرار الصادر بترقية موظف، فإذا كان القرار سليماً أو معيباً وانقضت مدة الطعن فيه، فإن الجهة الإدارية لا تملك إلغاءه لأنه رتب حقّاً مكتسباً للموظف من حيث الوضع الوظيفي ومن حيث الراتب وهذا حق اكتسبه عن طريق القرار لا يجوز للإدارة إلغاؤه؛ حتى لا تتأثر الحقوق المكتسبة، أما إذا كان القرار الفردي لم يرتب حقّاً للغير أو لا يعد في إلغائه مساساً بحق تم اكتسابه، فإن لجهة الإدارة الحرية في إلغائه.

---

(١) سليمان الطماوي: المرجع السابق، ص٦٠٦، طعيمة الجرف: القانون الإداري، ص ٤٠٦ جابر سعيد حسن: المرجع السابق، ص١٤٤.

(٢) السيد خليل هيكل: المرجع السابق، ص٢٢٨.

ومن الأمثلة التطبيقية على ذلك: صدور قرار بنقل موظف إلى إدارة أخرى في مصلحة، ثم يتم إلغاء هذا القرار وإعادته إلى إدارته المنقول منها،فالموظف والحالة هذه لا يستطيع التمسك ببقائه في الإدارة التي سبق نقله إليها ؛ لأنه لا توجد حقوق مكتسبة في هذه الحالة ؛ ولأن هذا من صميم استعمال الإدارة لسلطتها التقديرية في تنظيم جهازها الإداري، كذلك الحال في ندب موظف للعمل في وظيفة أخرى؛حيث تستطيع جهة الإدارة إلغاء قرار الندب بقرار آخر يصدر عن الجهة ذاتها التي أصدرت القرار الأصلي(١).

ويختلف إلغاء القرار الإداري من قبل جهة الإدارة عن إلغاء القرار عن طريق القضاء ؛حيث يختص ديوان المظالم بنظر دعوى الإلغاء وفقاً للمادة ٨ / ١ / ب من نظام المرافعات أمام الديوان ونصها كالآتي: يختص ديوان المظالم بالفصل فيما يأتي:

أ- الدعاوى المقدمة من ذوي الشأن بالطعن في القرارات الإدارية متى كان مرجع الطعن: عدم الاختصاص أو وجود عيب في الشكل أو مخالفة النظم واللوائح أو الخطأ في تطبيقها وتأويلها أو إساءة استعمال السلطة.

وتركز مهمة القاضي الإداري في دعوى الإلغاء على فحص مشروعية القرار الإداري المطعون فيه بالإلغاء وما إذا كان هذا القرار مشوباً بعيب من العيوب التي تجعله قراراً غير مشروع أو أنه قراراً صحيحاً غير مخالف للنظام(٢).

في النهاية يمكن تعريف الإلغاء، بأنَّه: " دعوى يتقدم بها صاحب الشأن إلى القاضي طالباً إلغاء قرار إداري بحجة عدم مشروعيته "(٣).

وهذا التعريف يقتصر على حالة إلغاء القرار الإداري بموجب دعوى قضائية.

وعُرِّف الإلغاء -أيضاً-، بأنه: "طلب فرد أو إحدى الهيئات أمام القضاء الإداري إلغاء قرار إداري معين لمخالفته للنظام، سواء تعلقت المخالفة بالشكل أو بالموضوع"(٤).

---

(١) عبدالفتاح حسن: المرجع السابق، ص١١٠ وما بعدها، السيد خليل هيكل: المرجع السابق، ص ٢٢٩.

(٢) سليمان بن عبدالله الحميد: أسباب دعوى الإلغاء، ص٣٤ دكتوراه المعهد العالي للقضاء ١٤٢٢هـ.

(٣) فهد الدغيثر: رقابة القضاء على قرارات الإدارة، ص٢٩.

(٤) محمد عبدالسلام مخلص: نظرية المصلحة في دعوى الإلغاء، ص٧٨.

هذا التعريف يبين أن دعوى الإلغاء نتيجة رفع دعوى قضائية من قبل الأفراد أو من قبل إحدى الهيئات الإدارية.

أما الإلغاء الذي يتم من قبل جهة الإدارة فهو يتم بإلغاء القرارات الفردية بموجب قرار فردي آخر، فيمكن تعريفه بأنه: " قيام جهة الإدارة بإلغاء قرار تم اتخاذه ثم رأت إلغاءه بقرار آخر لعدم مناسبته ".

وعليه فيختلف إلغاء القرار الإداري عن وقف القرار الإداري من حيث طبيعة كل منهما وسلطة الإدارة في كل منهما ومحل القرار في كُلٍّ.

المطلب الثالث: وقف التنفيذ والسحب.

يعدّ سحب القرار الإداري أحد صور الانتهاء ؛ حيث يحق لجهة الإدارة سحب القرار الذي أصدرته، وكأنه لم يكن ويترتب على هذا السحب ـ بالضرورة ـ أن كافة القرارات الأخرى التي صدرت في الماضي، أي: قبل السحب مستندة في وجودها إلى القرار المسحوب، فهي الأخرى تفقد وجودها النظامي فتسقط بالتبعية، مثل: صدور قرار بتعيين موظف ثم يسحب بعد مدة فيسقط قرار التعيين وما ابتنى عليه، كقرار الترقية أو قرار الندب(١).

ويترتب على سحب القرار من قبل جهة الإدارة التي أصدرته: إنهاء جميع الآثار المترتبة على القرار من تاريخ صدوره، وذاك يعني إزالته بالنسبة للماضي والمستقبل، ونظراً لخطورة أثر السحب فيتعين أن يتوفر شرطان:

الشرط الأول: أن يكون القرار محل السحب غير مشروع، والسحب في هذه الحالة يكون جزاء لعدم المشروعية وبالتالي ـ كقاعدة عامة ـ لا يمكن لها أن تنشئ أي حقوق، وسحب القرار الإداري يجد تطبيقه بحق في مجال القرارات الإدارية الفردية؛ لأن القرارات اللائحية (التنظيمية) تملك الإدارة بالنسبة لها حرية الإلغاء؛لأنها ـ كقاعدة عامة ـ لا تولد بذاتها حقوقاً معينة للأفراد ؛ ولأن واجب الإدارة تصحيح التصرفات

---

(١) عبدالفتاح حسن: المرجع السابق، ص١٠١.

والوقائع المخالفة للقانون فإن عليها سحب قراراتها الفردية المعيبة ما لم يكن قد مضى عليها مدة الطعن المقررة نظاماً لدعوى الإلغاء(١).

الشرط الثاني: أن يتم سحب القرار خلال ميعاد معين، وهذا يعني أن الجهة الإدارية ليس لها الحرية المطلقة في سحب القرار في أي وقت وإنما حريتها مقيدة بالمدة المقررة للطعن في القرارات الإدارية بالإلغاء وهي مدة الستون يوماً من تاريخ العلم بالقرار، كما تقضي المادة الثالثة من قواعد المرافعات أمام ديوان المظالم.

وسبب تحديد هذه المدة: أنها شرط لقبول دعوى الطعن بالإلغاء وإلا تحصن القرار ضد الطعن أمام القضاء بعد فوات هذه المدة، مما يجعله في حكم القرار المشروع.

ولا شك أن هذا القيد يجعل الإدارة تتوخى الدقة في تصرفاتها المعيبة وضرورة المحافظة والعمل على استقرار الأوضاع القانونية، ومدة الطعن المذكورة تعدّ قاعدة عامة ولكن ترد على هذه القاعدة بعض الاستثناءات فيما يلي:

١- حالة انعدام القرار الإداري: وهذه الحالة محل البحث في المطلب الرابع.

٢- حالة الغش أو التدليس: فإذا صدر قرار إداري لأحد الأفراد بناء على غش منه أو تدليس صار القرار باطلاً، ويجوز لجهة الإدارة سحبه في أيّ وقت، مثل أن يقوم أحد الأشخاص بتقديم أوراقه من أجل التعيين بدرجة أستاذ بإحدى الجامعات وهذه الأوراق تتضمن تزويراً في السن أو المؤهل أو تتضمن مخالفة لأي شروط نظامية أخرى، فبناء على هذا التدليس يجوز لجهة الإدارة سحب القرار الإداري في أي وقت يتم اكتشاف ذلك فيه(٢).

ويراعى أنه إذا كان للإدارة الحق في سحب القرارات التنظيمية، سواء كانت قرارات سليمة أو معيبة - تحقيقاً للصالح العام - فلأنها لا يترتب عليها أي حقوق مكتسبة

---

(١) سليمان الطماوي: المرجع السابق، ص٦٠٩، ٦١٤، طعيمة الجرف: المرجع السابق ص٤٢٢. جابر سعيد حسن: المرجع السابق، ص ١٤٥.

(٢) طعيمة الجرف: المرجع السابق، ص٤٢٦ وما بعدها، جابر السعيد حسن: المرجع السابق ١٤٦، وراجع الشيخ منصور المالك: المرجع السابق، ص٥٢: هامش رقم (٢).

للأفراد، أما بالنسبة للقرارات الفردية الصحيحة فإذا نتج عنها حقوق مكتسبة، فإن ذلك يقيد الإدارة في سحبها ؛ حيث لا تستطيع الإدارة سحب قرار فردي سليم ترتب عليه حقوقاً مكتسبة للغير(١).

وتستطيع الإدارة سحب القرار في كل وقت إذا لم يترتب على القرار أي حقوق مكتسبة للأفراد.

نستخلص مما سبق، أن وقف القرار الإداري يختلف عن سحب القرار فالوقف دعوى مستعجلة هدفها: وقف الأضرار الجسيمة التي لا يمكن تداولها والناتجة عن تنفيذ القرار، أما سحب القرار فيكون بقيام جهة الإدارة بإلغاء القرار والحكم بعدم وجوده أصلاً بالنسبة لآثاره في الماضي أو المستقبل، وعليه يمكن تعريفه بأنه: "إلغاء جهة الإدارة آثار قرار إداري سابق سواء كان ذلك في الماضي أو في المستقبل واعتباره كأن لم يكن".

وعرف – أيضاً – بأنه: "رجوع الإدارة سواء مصدرة القرار أو السلطة الرئاسية لها في قرار أصدرته بالمخالفة للقانون ويكون السحب بأثر رجعي"(٢).

وعرفه آخر بأنه: "إنهاء أو تجريد للقرارات الإدارية من قوّتها القانونية بالنسبة للماضي والمستقبل بأثر رجعي"(٣).

وبالنظر في التعريفات السابقة نجد أن الجميع متفقون على أن المقصود بالسحب هو: محو القرار الإداري بإزالة آثاره من وقت صدوره بالنسبة للماضي والمستقبل، ويمكن تعريفه بناء على هذا بأنه: "إنهاء آثار القرار الإداري غير المشروع بالنسبة للماضي والمستقبل كلياً أو جزئياً بقرار إداري آخر وذلك من قبل مصدر القرار المسحوب أو من يعلوه رئاسياً"(٤).

---

(١) السيد خليل هيكل: المرجع السابق، ص٢٣٠ وما بعدها.

(٢) حسني درويش عبدالمجيد: نهاية القرار الإداري عن طريق القضاء، ص٢٩٤ وما بعدها.

(٣) طعيمة الجرف: القانون الإداري، ص٣٨٧.

(٤) نوار بن محمد العتيبي: سحب القرار الإداري، ص٢٠ بحث تكميلي قدّم للمعهد العالي للقضاء ١٤١٩هـ.

المطلب الرابع: وقف التنفيذ والانعدام.

القرار الإداري المعدوم، هو: القرار الذي يصدر متضمناً اغتصاباً للسلطة كأن يصدر القرار عن جهة إدارية متخطيةً اختصاصاتها القانونية إلى اختصاصات قضائية أو تشريعية.

كذلك الحال في القرار الذي يصدر بناء على غش، ففي مثل هذه الحالات يكون القرار الإداري غير موجود أصلاً وكأنه لم يكن فهو معدوم قانوناً؛ لأنه في الحالة الأولى يكون قد صدر عن جهة لا يخولها القانون اختصاص سلطة إصدار القرار، وفي الحالة الثانية: يصدر القرار بناء على غش، والغش مفسد لكل شيء فهذا يكون من سلطة الإدارة إعدام مثل هذه القرارات في أي وقت ودون التقيد بمدة محددة ؛ لأن مثل هذه القرارات ليست أصلاً بقرارات وإنما تعد من قبيل الأعمال المادية، ولا يجوز الطعن في مثل هذه القرارات بالإلغاء؛ لأنه يتعيَّن إعادة الحال إلى ما كانت عليه قبل صدوره مثل هذا القرار وإزالة كل ما أنتجه من آثار في الماضي(١).

فالقرار المعدوم إذن، هو: الذي يخالف النظام بدرجة يتعذر معها عدّه بمثابة تطبيق لنظام أو لائحة، وهذه الدرجة من جسامة المخالفة هي التي تفقده صفته كقرار إداري له أركان معينة مثل: تعيين شخص على وظيفة لا وجود لها أو تعيينه رغم تخلف شروط التعيين أو نزع ملكية عقار بالمخالفة لشروط النظام، ففي هذه الحالات يجب على جهة الإدارة سحب مثل هذا القرار في كل وقت ودرأ لكل الآثار الخاطئة التي نتجت عن هذا القرار وعدّه كأن لم يكن(٢).

ويذهب شراح النظام الإداري في تعريف القرار المعدوم إلى أنه: "كل قرار بلغت المخالفة فيه حداً من الجسامة بحيث تقطع كل علاقة بين القانون بمعناه الواسع والقرار الإداري، مما يؤدي إلى فقد صفته الإدارية وعدّه عملاً مادياً صرفاً، وعدّ تنفيذه عملاً من

(١) السيد خليل هيكل: المرجع السابق، ص٢٣١، ٢٣٢.

(٢) جابر سعيد حسن محمد: المرجع السابق، ص١٤٦.

أعمال الغصب والعدوان، ومن صور ذلك: حالة اغتصاب السلطة الإدارية كإصدار قرار من السلطة التنظيمية مما تختص به السلطة القضائية أو إصدار قرار من فرد زالت عنه الصفة الإدارية أو بمعنى آخر الصفة العامة أو أن تشْرَع الإدارة في تنفيذ قرار لم يصدر أصلاً، أو في تنفيذ قرار سبق أن ألغاه القضاء الإداري فيصبح التنفيذ المادي غير مستند إلى أساس قانوني"(١).

وإذا ما أصبح القرار منعدماً فإن الاختصاص بنظر الدعوى المتعلقة بهذا القرار المشوب بالانعدام لكل من القضاء الإداري والقضاء العادي على حدٍّ سواء؛ لأن الانعدام ينشأ من تهدم أحد أركان القرار الإداري، مثل: الإرادة أو المحل أو السبب، وأن فكرة الانعدام تقف في الحدود ما بين كل من الانعدام والبطلان، وأن الانعدام هو درجة أشد عيباً من البطلان في القرار ولكنه لا يوصف بأنه بطلان مطلق على الرغم مما فيه من صفات الإطلاق، وأن أهم تطبيقاته هي:

١- أحوال الغصب والعدوان على الحريات والملكية الفردية.

٢- الحالات التي يعجز فيها القرار عن ترتيب آثاره ويدخل في ذلك بصفة خاصة اغتصاب السلطة التأديبية واغتصاب السلطة الإدارية بعضها للبعض الآخر(٢).

وتترتب النتائج التالية على تقرير انعدام القرارات على النحو الآتي:

١- أن العمل الإداري يفقد صفته الإدارية إذا كان منعدماً ومشوباً بمخالفة جسيمة.

٢- القرار إذا نزل إلى حد غصب السلطة، فإنه ينحدر إلى مجرد الفعل المعدوم الأثر قانوناً، والفعل المعدوم الأثر قانوناً لا تلحقه حصانة ولا يزيل عيبه فوات ميعاد الطعن فيه.

٣- أن العمل المعدوم الأثر، لا يكون قابلاً للتنفيذ المباشر، ويترتب على ذلك أن

(١) محمد عبداللطيف، القضاء المستعجل، ص٣٧ - ٣٨. حسن الفكهاني: موسوعة القضاء والفقه، ص ٢٥.

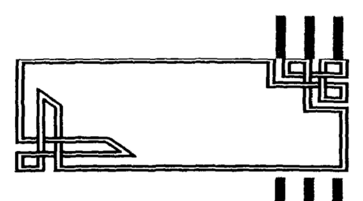
(٢) مصطفي كمال وصفي: القرارات الإدارية، ص٢٦١ وما بعدها، بحث منشور بمجلة مجلس الدولة السنة ٥٥ - ١٩٥٦م، عثمان خليل عثمان: مجلس الدولة دارسة مقارنة ص٣٥٢ وما بعدها.

الأفراد المخاطبين به لا يلزمون باحترامه ويكون من حقهم التخلص من هذا القرار الذي يعد عقبة مادية بكافة وسائلهم الخاصة أو اللجوء إلى القضاء.

٤- أن القرار المعدوم لا تلحقه إجازة ولا حصانة مهما تقادم الزمن فإنه يجوز سحبه إدارياً دون التقيد بالمواعيد المقررة للطعن بالإلغاء[١].

مما سبق يمكن تعريف الانعدام بأنه: "القرار الإداري الذي يصدر مخالفاً لشروط الإصدار المقررة فتقوم الإدارة بإصدار قرار بإعدامه وعدّه كان لم يكن؛ لصدوره مخالفاً للنظام، ولترتب مخالفات جسيمة حال تطبيقه؛ ولفقدانه أركان القرار السليم".

(١) حسن الفكهاني: المرجع السابق، ص٢٩ وما بعدها.



الفصل الأول

طبيعة دعوى وقف تنفيذ القرار الإداري

المبحث الأول: كونها فرعية (تابعة).

المبحث الثاني: كونها دعوى استثنائية.

المبحث الثالث: كونها دعوى مستعجلة.

الفصل الأول

طبيعة دعوى وقف تنفيذ القرار الإداري

مقدمـــة:

في هذا الفصل نستجلي الآراء حول طبيعة دعوى وقف التنفيذوخصائصها سواء أكان ذلك لدى الشراح في الأنظمة المقارنة أو في النظام الإداري السعودي.

وبداية، فإن من أهم الخصائص التي تتمتع بها هذه الدعوى: أنها دعوى فرعية وتابعة لدعوى الطعن بالإلغاء للقرار الإداري؛ إذ الأصل دعوى الإلغاء؛ لأن الهدف والغاية منها: إلغاء القرار الإداري وجعله كأن لم يكن شيئاً مذكوراً، ولما كان القرار ينتج بعض الآثار التي قد تكون ضارة، فقد رأى المنظم أن تكون هناك دعوى أخرى تجابه هذه الآثار بالإيقاف لحين الفصل في دعوى الإلغاء، فكانت دعوى وقف التنفيذتابعة لدعوى الإلغاء؛ ولكن هدفها وقف إنتاج الآثار الضارة للقرار الإداري، هذه الخاصية نتناولها بالدراسة في البحث الأول من هذا الفصل.

ومن الخصائص أيضاً: أنها دعوى استثنائية تستمد من طبيعة الغاية لهذه الدعوى ومن الآثار التي قد تنتج عن القرار الإداري ويتعذر تداركها، كما لو كان يترتب عليها خللاً في المراكز القانونية، فكانت الدعوى استثنائية لوقف القرار على خلاف الأصل وهو سريان القرار؛ حفاظاً على المصلحة العامة التي تتغياها جهة الإدارة دائماً والمحافظة على هيبتها، هذا الاستثناء يعدّ كتصحيح لمسار القرار والهدف منه إذا ما ظهر عكس غايته. هذه الخاصية نتناولها بالدراسة في المبحث الثاني من هذا الفصل.

ولعل من أهم الخصائص على الإطلاق هي: التي أدت إلى إسباغ صفة الاستعجال على هذه الدعوى، فهي: دعوى مستعجلة؛ حتى يمكن مواجهة الآثار التي يتعذر تداركها والناشئة عن القرار الإداري المعيب، فأسباب الاستعجال لرفع الدعوى متوفرة والتأخير يترتب عليه استعجال الضرر لحقوق الأفراد أو للمصالح العامة؛ لذلك نتناول هذا الاتجاه بالدراسة في المبحث الثالث من هذا الفصل.

يتضح مما سبق أن هذا الفصل ينقسم إلى ثلاثة مباحث على الوجه الآتي:

المبحث الأول

كونها دعوى فرعية (تابعة)

الدعوى الفرعية: دعوى قضائية، تختلف تماماً عن التظلم الإداري الذي لا أثر له في إيقاف الدعوى أمام كل من القضاءين الفرنسي والمصري، وهو نفس ما عليه نص المادة الثالثة من قواعد المرافعات أمام ديوان المظالم السعودي عدا بعض الاستثناءات، كنص المادة ١٨، من نظام السجل التجاري التي نصت على أنه: "يوقف تقديم التظلم.. تنفيذ القرار حتى يفصل في التظلم" وهذا الاستثناء يقترب كثيراً مما عليه الوضع في ألمانيا من حيث الأثر الموقف للتظلمات الإدارية، ويظهر أن المنظم السعودي راعى الضرر الناتج على أساس أن المادة المشار إليها تتعلق بجزاء يصل إلى الغلق؛ لذلك اكتفى في هذا الاستثناء بمجرد تقديم طلب التظلم لوقف تنفيذ القرار الإداري على عكس الاتجاه السائد طبقاً لنص المادة الثالثة المشار إليها، كما أن دعوى وقف التنفيذ، هي: دعوى النظام العام لوقف تنفيذ القرار وهي بذلك تتميز عن الدعاوى الخاصة بوقف تنفيذ القرار، وكذلك عن الدعاوى التي تتطلب شروطاً وإجراءات خاصة، وكذلك عن الحالات التي يتم فيها وقف التنفيذ لمجرد رفع الدعوى الموضوعية[١].

واستخدام مصطلح دعوى النظام العام لوقف التنفيذ، هو: ما درج عليه الشراح في فرنسا، على عكس الحال في مصر أو في المملكة، وآية ذلك: الاستثناء الوارد في نص المادة ٤١، من نظام المطبوعات السعودي التي قضت بأنه: ".. يؤدي التظلم إلى وقف العقوبة حتى يبت ديوان المظالم في القرار" والنص هنا يفترض قيام الضرر؛ لانطوائه على عقوبة، وعليه فإن النظام السعودي اكتفى بمجرد التقدم بالتظلم القضائي (الدعوى الموضوعية) لوقف تنفيذ القرار[٢].

مما سبق يتضح أن التظلم يفترق عن الدعوى الفرعية محل البحث، أردنا تجلية ذلك قبل أن ندلف إلى تقسيمات هذا المبحث الذي ينقسم إلى خمسة مطالب، على الوجه التالي:

(١) كمال الدين منير: قضاء الأمور الإدارية المستعجلة، ص ٢٤٩.

(٢) فهد الدغيثر: المرجع السابق، ص ٨.

المطلب الأول: المقصود بالدعوى الفرعية.

مضمون هذا التكييف أن دعوى وقف التنفيذ، هي: طلب متفرع عن طلب إلغاء القرار الإداري، لذلك فهي تابعة لدعوى الإلغاء؛ لأنه وإن كان الهدف هو: إلغاء القرار الإداري في دعوى الإلغاء، فإن دعوى وقف التنفيذ الغاية منها وقف تنفيذ هذا القرار لإجراء وقتي إلى حين الفصل في الموضوع وإلغائه فيما بعد؛ لأنه لا معنى لوقف تنفيذ القرار ما لم يكن المقصود إلغاؤه، وعلام يستند حكم الوقف إن لم يكن مستنداً إلى سبب يبدو من خلاله أن القرار قد شابه ما يوجب إلغاءه، بمعنى آخر: يعد وقف التنفيذ بمثابة إلغاء مؤقت للقرار الإداري وقيام ظروف واقعية يحتمل معها أن يتحول الإلغاء المؤقت إلى إلغاء نهائي(١).

وهنا يتساءل الدكتور/ سليمان الطماوي (٢)، عما إذا كان من الضروري أن يرد

---

(١) علي العبودي: المرجع السابق، ص ١٧.

(٢) هو: سليمان بن محمد سليمان الطَّمَاوي ولد في ٢٠ سبتمبر ١٩٢١م في محافظة بني سويف متزوج وله ثلاثة أبناء حصل على ليسانس حقوق عام (١٩٤٥م) ودكتوراه الدولة في القانون من كلية الحقوق جامعة باريس (١٩٤٩م) عمل محامياً بقلم قضايا الحكومة (١٩٤٥م) عمل مدرساً للقانون العام في كلية الحقوق جامعة الإسكندرية فاروق الأول (١٩٤٩م) وعمل استاذاً مساعداً بحقوق عين شمس (١٩٥٣م) ثم أستاذاً للقانون العام ورئيساً للقسم (١٩٦٢م) ثم عميداً للكلية (٧٣ – ١٩٨١م) ثم أستاذًا متفرغاً (١٩٨١م) حتى توفي وعمل عضواً في اللجان القانونية التي أعدت قوانين الإدارة المحلية وعمل أميناً عامّاً للشعبة المصرية للمعهد الدولي للعلوم الإدارية وعمل عضواً في لجان وضع مشروع الدستور الأخير (١٩٧١م) وعمل سكرتيراً لتحرير مجلة العلوم الإدارية التي تصدرها الشعبة المصرية للمعهد الدولي للعلوم الإدارية وعمل عضواً للأمانة الفنية في المجلس الأعلى للجامعات وعمل عضواً في مجلس الشورى منذ إنشائه، له ثلاثون مؤلفاً في مجالات القانون الدستوري – القانون الإداري – القضاء الإداري، وعلم الإدارة العامة؛ ونشر له العديد من البحوث المتخصصة في المجلات العلمية في فرنسا ومصر، شارك في جميع المؤتمرات التي عقدها المعهد الدولي للعلوم الإدارية ببروكسل منذ (١٩٥٢م) وحتى وفاته حصل على وسام الجمهورية ووسام العلوم والفنون من الطبقة الأولى وجائزة الرسائل من كلية حقوق باريس (١٩٥٠م) وجائزة الدولة في القانون (١٩٥٦م) توفي بعد عام (١٩٩٧م) الموسوعة القومية للشخصيات المصرية البارزة، ص ١٥٠، رقم الترجمة: ٤٧٩، موسوعة أعلام مصر في القرن العشرين، ص ٢٤٠، رقم الترجمة: ٧٣٨.

طلب وقف التنفيذ في صحيفة دعوى الإلغاء نفسها؛ لأنه لا يتصور ولا يقبل أن يسبق طلب وقف التنفيذ رفع دعوى الإلغاء، فوقف التنفيذ أمر متفرع عن طلب الإلغاء وتمهيد له، والغالب أن يطلب وقف التنفيذ في صحيفة الدعوى ذاتها؛ لأن القرار الإداري: يكتسب الصفة التنفيذية منذ صدوره مستوفياً لأركانه ما لم يؤجل تنفيذه إلى تاريخ لاحق، ومن ثم فإن خطر تنفيذه يتمثل منذ تاريخ صدوره (١).

ويضيف الدكتور الطماوي: أن هذا الشرط لا ينطبق إلا إذا كان دواعي وقف التنفيذ معلومة للطاعن وقت رفع دعوى الإلغاء دون أن يكون المقصود به: حرمان الأفراد من طلب وقف التنفيذ في الحالات النادرة التي لا تقوم فيها دواعي وقف التنفيذ إلا بعد رفع دعوى الإلغاء (٢).

وقد جرى القضاء الإداري في مصر على هذا الاقتران بين دعوى الإلغاء ودعوى وقف التنفيذ وإسباغ صفة التبعية عليها، بمعنى: أنها بمثابة فرع يتبع الأصل وذلك تطبيقاً لنص المادة ٤٩، من قانون مجلس الدولة في مصر، رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢م من أنه: "لا يترتب على رفع الطلب إلى المحكمة وقف تنفيذ القرار المطلوب إلغاؤه على أنه: يجوز للمحكمة أن تأمر بوقف تنفيذه إذا طلب ذلك في صحيفة الدعوى ورأت المحكمة أن نتائج التنفيذ قد يتعذر تداركها... " من ذلك جرت أحكام القضاء على تضمين عريضة دعوى الإلغاء ذاتها طلب وقف التنفيذ وعدّه أمراً مقصوداً لذاته، - كشرط جوهري لقبول الطلب - وأن هذا الشرط يستوي في المرتبة مع الشرط الموضوعي، وهو: أن يترتب على تنفيذ القرار نتائج يتعذر تداركها؛ وذلك من حيث وجوب توفرهما معاً، وهذا يوضح حكمة وجوب اقترانهما معاً: طلب الوقف بطلب الإلغاء في عريضة واحدة، كما يحقق في الوقت ذاته اتحاد بدء ميعاد الطعن في القرار بالإلغاء ووقفه.

وإذا كان ما سبق ينطبق على دعوى الإلغاء ودعوى الوقف المبتدأ، فإنه ينطبق كذلك على حالة تقديم الطلبين (الإلغاء والوقف) أثناء نظر الدعوى - كطلبات عارضة -؛ وذلك

---

(١) سليمان الطماوي، القرارات الإدارية، ص ١٠٠١ وما بعدها.

(٢) المرجع السابق، ص ١٠٠٥.

لاتحاد العلة وتحقق الحكمة من وجوب اقتران طلب وقف التنفيذ بطلب الإلغاء في الحالتين، وإذا لم يتحقق هذا الاقتران، فإن قدم طلب الإلغاء على استقلال ثم طلب وقف تنفيذه بعد ذلك تخلف الشرط الجوهري المتطلب قبول طلب وقف التنفيذ وغدا الطعن بذلك غير مقبول شكلاً[1].

وإذا كان الاقتران الذي يأخذ به القضاء المصري يدلل بجلاء على أن دعوى وقف التنفيذ، هي: دعوى فرعية لدعوى الإلغاء، فإن معنى ذلك: أنه متى تعذر على القضاء النظر في دعوى الإلغاء، فإنه يتعذر عليه تبعاً لذلك، النظر في طلب وقف التنفيذ، وتبعاً لذلك لا يدخل في اختصاص القضاء الإداري النظر في طلب وقف التنفيذ لهذا القرار، وهذا يظهر مدى تبعية دعوى وقف التنفيذ لدعوى الإلغاء،فدعوى وقف التنفيذ تكون غير مقبولة شكلاً إلا في حال ارتباطها وتفرعها عن دعوى الإلغاء، فيقوم القاضي بوقف التنفيذ لحين النظر في أصل الدعوى؛ حيث درج القضاء المقارن على عدم قبول طلب وقف التنفيذ متى ما أقيمت به الدعوى استقلالاً دون أن يرتبط ذلك بطلب موضوعي بالإلغاء، فالقرار إذا كان باطلاً وجاز إلغاؤه، فإن وقفه يكون جائزاً[2].

ومما يبيّن تبعية دعوى وقف التنفيذ لدعوى الإلغاء: ما جاء في بعض أحكام ديوان المظالم في المملكة، ـ فالأصل على حد قول الديوان ـ: " أن سلطة وقف تنفيذ القرار مشتقة من سلطة إبطاله "[3] فسلطة القاضي تمتد إلى الفصل في المنازعات وفيما ينبثق عنها من أمور مستعجلة.

" فالارتباط بين الدعويين قائم، سواء من حيث المفهوم أو من حيث الشكل والإجراء.. فمن حيث المفهوم، فإن دعوى وقف تنفيذ القرار الإداري. مثلها مثل دعوى

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر، الطعن رقم ٣٠٠٥، ٣٠٩٤، السنة ٢٩ قضائية جلسة: ١٤/٤/١٩٨٤.

(٢) محمد فؤاد عبدالباسط: وقف تنفيذ القرار الإداري، ص ٢٠٤.

(٣) حكم الدائرة الإدارية رقم: ١٢/د/ف/٤ لعام ١٤١٠ هـ في القضية رقم: ٦٩٥/١/ق لعام ١٤١٠ هـ (غير منشور) والحكم رقم: ١٧/م/٨٦ لعام ١٤٠١ هـ في القضية رقم: ٥٠٥/١/ق لعام ١٤٠٠هـ، منشور في مجموعة المبادئ الشرعية والنظامية خلال عام ١٤٠٠هـ، ص ٢٢٩.

الإلغاء، خصومة ضد قرار إداري، ومن حيث الشكل والإجراء، فإن قبول طلب وقف تنفيذ القرار الإداري مرهون بقبول طلب الإلغاء والعكس ليس صحيحاً.. ففي النظام الإداري الفرنسي.. دعوى وقف تنفيذ القرار الإداري: خصومة ضد قرار إداري لوقف تنفيذه إلى حين الفصل في النزاع وفي مجال الاختصاص في هذا الشأن، القاعدة: أن قاضي الأصل هو قاضي الفرع، أما بالنسبة إلى القبول، فالأصل فيه أن القرار الإداري الذي يصلح أن يكون محلاً لطلب الإلغاء، يصلح أن يكون محلاً لطلب وقف التنفيذ ولا يتنافى هذا الأصل مع وجود شيء من التباين في هذا الشأن.. وبالنسبة إلى تحضير طلب وقف التنفيذ يكفي التذكير بأن الأسباب الجدية ليست إلا وجه عدم المشروعية، والفارق بين الدعويين يكمن نظرياً في درجة عمق التحضير"(١).

مما سبق يتبين، أن القضاءين المصري والفرنسي يتشددان في الربط من الناحية الشكلية بين طلبي وقف التنفيذ والإلغاء، فمن غير المقبول وجود دعوى وقف التنفيذ بمعزل عن دعوى الإلغاء، فالأولى تابعة (فرعية) للدعوى الثانية (الإلغاء).

أما في المملكة، فإن القاعدة المعمول بها أمام القضاءين المصري والفرنسي، هي القاعدة ذاتها، تبعية دعوى الوقف لدعوى الإلغاء مع عدم الأخذ بالاقتران بين الدعويين، وهذا يتضح بجلاء من نص المادة السابعة من قواعد التقاضي أمام الديوان؛ حيث تقضي بأن دعوى وقف تنفيذ القرار الإداري خصومة ضد قرار إداري، مع التسليم بالفارق بينهما وبين دعوى الإلغاء فيما يخص الشيء المطلوب الحكم به، وتسري أمام الديوان القاعدة ذاتها بشأن الاختصاص، بمعنى: أن قاضي الأصل هو قاضي الفرع؛ حيث جاء في حكم للديوان ".. أن نص المادة السابعة.. يمتد اختصاص الديوان إلى الفصل في المنازعات وفيما ينبثق عنها من أمور مستعجلة طالما أن النظام لم يحظر على الديوان ولاية النظر في تلك الأمور "(٢).

---

(١) فهد الدغيثر: وقف تنفيذ القرارات الإدارية، ص ١٦.

(٢) الحكم رقم: ٣١/٢/ز/١٤٠٤ هـ في القضية رقم ٩١٣/١ في عام ١٤٠٢ هـ (غير منشور).

فالمادة السابعة المشار إليها، أرست بوضوح: تبعية دعوى وقف تنفيذ القرار الإداري لدعوى الإلغاء، وأنها دعوى وقتية، ترتبط بدعوى الإلغاء، " لا يترتب على رفع الدعوى وقف تنفيذ القرار، إلا أنه يجوز للإدارة أن تأمر بوقف تنفيذ القرار حتى تفصل في أصل الدعوى ".

وهذا النص تؤكده الأحكام القضائية للديوان؛ حيث جاء في حكم له ".. يستلزم حماية الطالب مؤقتاً حتى يقضى بإبطال القرار.. مما يستوجب معه وقف القرار المطعون فيه حتى الفصل في أصل الدعوى "(١).

نستخلص مما سبق، أن دعوى وقف تنفيذ القرار الإداري، هي: دعوى تابعة لدعوى إلغاء القرار على خلاف حول درجة هذه التبعية بين القضاءين الفرنسي والمصري من ناحية والقضاء السعودي من ناحية أخرى، فالأول: يذهب إلى الاقتران بين الدعويين صراحة، أما الثاني: فلا يعترف بهذا الاقتران صراحة؛ حيث يمكن رفع دعوى الوقف في أي مرحلة تكون عليها دعوى الإلغاء.

المطلب الثاني: شروط الدعوى الفرعية.

إذا كانت دعوى وقف التنفيذ تتمتع بخاصية أنها دعوى فرعية وهو ما انتهينا منه في المطلب السابق، فإن شروط قبولها – كدعوى – هي نفس شروط قبول الدعوى الأصلية (دعوى الإلغاء) بجانب ما تتمتع به من خاصية الاستعجال.

وأهم الشروط التي يجب توفرها في الدعوى الأصلية والتي تنعكس بالضرورة على دعوى وقف التنفيذ ـ كدعوى فرعية ـ، هي كالتالي:

١– أن يكون العمل المطعون فيه قراراً إدارياً نهائياً صادراً عن سلطة إدارية وطنية:

تنص المادة ٨ / ١ /ت من نظام ديوان المظالم على ما يأتي:

" (ب) الدعاوى المقدمة من ذوي الشأن في القرارات الإدارية متى كان مرجع الطعن: عدم الاختصاص أو وجود عيب في الشكل أو في مخالفة النظم واللوائح".

---

(١) حكم ١ /د/ف لعام ١٤١٧ هـ (غير منشور).

ويعدّ في حكم القرار الإداري رفض السلطة الإدارية أو امتناعها عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها إيجاده؛ طبقاً للأنظمة واللوائح.

وهذا النص يتفق مع التعريف السائد لدعوى الإلغاء من حيث أنها خصومة تتوجه ضد قرار إداري؛ الهدف منها: إلغاؤه؛ لمخالفته النظام، وهذا القرار لا بد أن يكون نهائيّاً، ويقصد بذلك: استنفاد القرار الإداري لجميع المراحل اللازمة لتكوينه: من اقتراحات ومناقشة وإعداد واستشارات تم اعتمادها ممن يملك ذلك نظاماً (١).

كما يشترط في القرار الإداري النهائي: أن يكون صادراً عن سلطة إدارية بوصفها شخصاً معنويّاً عامّاً لا بوصفها شخصاً معنويّاً خاصّاً؛ لأن تصرفات هذا الشخص تماثل تصرفات الأشخاص العاديين ولا يمكن وصف قراراته بالإدارية(٢).

وأخيراً: يشترط في القرار الإداري النهائي الصادر عن سلطة إدارية، أن تكون هذه السلطة وطنية، ومعنى ذلك: أن يقتصر اختصاص القضاء الإداري في أثر أية دولة من الدول على فحص مشروعية قرارات الإدارة الوطنية في هذه الدولة؛ لأنه لا سلطان لهذا القضاء على الجهات الأجنبية أو الدولية(٣).

وبجانب ما سبق، فإن هناك قرارات لا تكون محلاً لدعوى الإلغاء، أو دعوى الوقف، مثل: القرارات المتعلقة بأعمال السيادة، أو الأعمال المادية الصادرة عن الإدارة، أو الأعمال المتعلقة بالسلطة القضائية.

٢- أهلية التقاضي:

من شروط قبول الدعوى، سواء كانت دعوى الإلغاء أو الدعوى الفرعية (دعوى وقف التنفيذ) أن يكون الطاعن متمتعاً بأهلية التقاضي، أي: صلاحية الخصم لمباشرة الإجراءات أمام القضاء - أياً كان نوعه - على نحو صحيح، ويكتفى بأهلية الأداء في هذا

---

(١) فهد الدغيثر: رقابة القضاء على قرارات الإدارة، ص ٦٠.

(٢) محمد انس جعفر: الوسيط في القانون العام – القضاء الإداري، ص ٣١٥.

(٣) سليمان الطماوي: قضاء الإلغاء، ص ٤٥٤، السيد خليل هيكل: رقابة القضاء الإداري على أعمال الإدارة، ص ٣٠٣.

المجال؛ حيث لا تمييز بين أهلية التقاضي في دعوى وقف التنفيذ أو أية دعوى مدنية، فيتم تطبيق القواعد العامة في هذا السبيل، وهي: صلاحية الشخص لممارسة الأعمال التي يتوقف اعتبارها الشرعي على العقل[١].

٣- أن تتوافر المصلحة من رفع الدعوى:

من الشروط الأساسية لقبول دعوى الإلغاء - وبالتالي دعوى وقف تنفيذ القرار الإداري كدعوى تابعة - وجود مصلحة شخصية لرافع الدعوى، وهذه المصلحة شرط لقبول سائر الدعاوى، سواء في نطاق النظام العام أو الخاص؛ فحيث لا مصلحة فلا دعوى، فرافع الدعوى يجب أن يكون هو نفسه صاحب الصفة أو من يقوم مقامه، فكأن المصلحة الشخصية المباشرة هي نفسها الصفة، ولا يشترط الحق كأحد مكونات المصلحة أو كشرط مستقل في شروط قبول الدعوى[٢].

٤- مراعاة الشروط المتعلقة بدعوى وقف التنفيذ كدعوى تابعة، ومن أهم هذه الشروط:

(أ) شرط الاستعجال أو شرط الضرر.

(ب) شرط الجدية في طلبات المدعي[٣].

فركن الاستعجال أو السرعة يكتسب مكانة خاصة في تنظيم دعوى وقف التنفيذ بوصفه السبب الرئيس، وأحكام ديوان المظالم ونص المادة السابعة، تشير إلى ذلك بوضوح وجلاء؛ حيث لا يجوز وقف التنفيذ إلا في حال ترتب آثار يتعذر تداركها والغاية من الحكم بوقف التنفيذ هو: تفادي ضرر أو خطر حال لو لم يقض بوقف تنفيذ القرار[٤].

ويعتبر في شرط الجدية: أن يكون بحسب الظاهر، قائماً على أسباب صحيحة وظاهر منه مصلحة الطاعن وما يقتضيه التوازن من المصلحة العامة والمصلحة الخاصة وهذا الشرط يبرره خاصية التبعية لدعوى الوقف.

---

(١) وجدي راغب: مبادئ القضاء المدني، ص ٤٥٧، مصطفى الزرقاء: الفقه الإسلامي في ثوبه الجديد ٢/ ٧٤٢.

(٢) سعاد الشرقاوي: دروس في دعوى الإلغاء، ص ٤١ .

(٣) سنعود لدراسة هذه الشروط بالتفصيل في الفصل الثاني.

(٤) فهد الدغيثر: وقف تنفيذ القرارات الإدارية، ص ٣٤.

مما سبق يمكن القول: إن شروط الدعوى الفرعية (دعوى وقف التنفيذ) هي: نفسها شروط دعوى الإلغاء بجانب الشروط الخاصة بدعوى الوقف، وهما: شرطا الاستعجال والجدية، وهذه الشروط تتأسس لا شك على أنها دعوى تابعة ـ كما سبق تحقيق ذلك ـ.

المطلب الثالث: محل الدعوى الفرعية.

ينبني على خصيصة التبعية لدعوى الوقف: أن يكون محلها هو محل دعوى الإلغاء ذاته، ودعوى الإلغاء، هي: الدعوى التي يرفعها أحد الأشخاص إلى القضاء الإداري بطلب إعدام قرار إداري مخالف للقانون(١).

فتقديم طلب وقف تنفيذ لقرار إداري صادر عن السلطة التنفيذية يجب أن يكون متعلقاً بدعوى إلغاء مرفوعة – أيضاً – من صاحب الشأن الذي يطلب وقف التنفيذ أمام الدائرة المختصة بنظر الطعن(٢).

والنصوص النظامية التي تحكم موضوع إيقاف القرار الإداري منحت الاختصاص بنظر إيقاف التنفيذ ذاته لجهة القضاء نفسها التي تختص بإلغاء القرار الإداري، فالقاعدة في هذا الشأن: أن القرارات الإدارية التي يجوز وقف تنفيذها هي: جميع القرارات الإدارية التي يقبل الطعن فيها بالإلغاء (٣).

ويشترط في القرار الذي يجوز الطعن فيه بدعوى وقف التنفيذ: ـ كمحل لهذه الدعوى ـ أن يكون القرار إدارياً صادراً بالإرادة المنفردة عن جهة الإدارة، وهذا القرار لا بد أن يكوّن عملاً قانونياً؛ لأن الأعمال المادية ـ وهي تلك التصرفات والأعمال الصادرة من جانب الإدارة، سواء عن قصد أو بطريق الخطأ ـ لا تعدّ من قبيل الأعمال القانونية، وبالتالي لا تكون محلاً لدعوى وقف التنفيذ، ومن أمثلتها: الحجز الإداري من أجل تحصيل الرسوم المستحقة للدولة(٤).

---

(١) الطماوي: القضاء الإداري – قضاء الإلغاء، ص ٣٦٨.

(٢) عبدالغني بسيوني: وقف تنفيذ القرار الإداري، ص ٢٤.

(٣) الطماوي: النظرية العامة للقرارات الإدارية، ص ٤٩.

(٤) سامي جمال الدين: الدعاوى الإدارية، ص ٦٠.

كما يخرج من نظام القرار الإداري، العقود الإدارية، والمعيار الذي يميز هذا العقد عن غيره من العقود، يتمثل في كون الإدارة أحد أطرافه ومتصلاً بنشاط مرفق عام، من ذلك: يختلف عن القرار الإداري من حيث كون القرار الإداري عملاً غير تعاقدي يصدر من إرادة منفردة من جانب إحدى السلطات العامة الإدارية (١).

واشتراط وجود قرار إداري - كمحل لطلب وقف التنفيذ - هو: ما يسير عليه ديوان المظالم في أحكامه، فمن أحكامه في هذا الشأن ما نصه: "وحيث إنه يشترط لوقف تنفيذ القرار وجود قرار إداري؛ حتى يمكن بحث مدى توافر شروط وقف تنفيذه من عدمه؛ وحيث إنه لم يصدر قرار من الجهة الإدارية بمصادرة الضمان فإنه لا يحل بالتالي للمطالبة بوقف تنفيذ قرار لم يصدر"(٢).

ويثور بهذا الشأن، مسألة تتعلق بالقرارات التنظيمية (اللائحية) هل يجوز وقف تنفيذها؟. وبالتالي تصلح أن تكون محلاً لدعوى الوقف، والإجابة عن ذلك: تكمن في إجابتنا حول مدى جواز الطعن في مثل هذه القرارات بدعوى الإلغاء، فإذا كانت القاعدة المستقرة هي قبول الطعن بالإلغاء في القرار الإداري من غير تفرقة بين القرار الفردي أو القرار اللائحي، فإن هناك غموضاً يشوب قبول الدعوى أمام الديوان إذا كان محل الطعن قراراً لائحيّاً فبينما يفيد نص المادة ٨ / ١ /ب من نظام الديوان قابلية الطعن فيها بالإلغاء فإن المادة الثالثة من قواعد المرافعات توصي بعكس ذلك؛ حيث تنص على أن: " يسبق رفعها - دعوى الإلغاء - إلى الديوان التظلم إلى الجهة الإدارية المختصة خلال ٦٠ يوماً من تاريخ العلم بهذا القرار ويتحقق العلم به بإبلاغ ذوي الشأن به أو بنشره في الجريدة الرسمية إذا تعذر الإبلاغ"(٣).

ومن المعلوم أن الإبلاغ لا يمكن تصوره بالنسبة للقرارات التنظيمية؛ لاتسامها

---

(١) الطماوي: القضاء الإداري – قضاء الإلغاء، ص ٤٩٩.

(٢) حكم رقم: ١٢/د/١/٢ لعام ١٤١٨ هـ (غير منشور).

(٣) راجع المادة الثالثة من قواعد المرافعات أمام ديوان المظالم، الصادرة بقرار مجلس الوزراء، رقم ١٩ وتاريخ ١٦/١١/١٤٠٩ هـ.

بالعمومية وصعوبة حصر من تعنيهم، خلافاً للقرارات الفردية، ومع ذلك: فهناك صعوبة في التسليم بمثل هذا القيد، - أي: إخراج اللوائح من دائرة دعوى الإلغاء - نظراً لمخالفة نص المادة ٨ / ١ /ب المشار إليها والقاعدة أن النص النظامي لا يمكن تقييده إلا بنص نظامي آخر في مثل قوته، كما لا يوجد للديوان في هذا الشأن أحكام مطردة تزيل هذا اللبس غير حكم تم قبوله شكلاً للطعن على قرار تنظيمي بالإلغاء؛ لتعديله مناهج دراسية لمدارس تحفيظ القرآن [١].

كما يشترط في القرار محل دعوى وقف التنفيذ: أن يكون من شأنه الإضرار بصاحب الشأن وإلا فإنه لا يمكن الطعن فيه بالإلغاء وبالتالي لا يمكن وقف تنفيذه،مثل: القرارات المؤكدة لقرارات سابقة ومماثلة ومثل: الأمر بإجراء الكشف الطبي على أحد الموظفين أو الكاشفة عن نية الإدارة أو رغبتها بصدد مسألة من المسائل[٢].

كما يشترط في محل دعوى وقف التنفيذ – أيضاً – أن يكون القرار صادراً من سلطة إدارية وطنية ونهائياً، بمعنى: أن القرار لا يكون محتاجاً إلى تصديق من سلطة إدارية عليا [٣]. وقد سبق الكلام عن مفهوم هذا القرار في المطلب السابق.

مما سبق، يتضح أن محل الدعوى الفرعية (دعوى وقف التنفيذ) لا بد أن يكون قراراً إدارياً فردياً أو لائحياً، وأن يكون جائزًا الطعن فيه بدعوى الإلغاء، فمتى تم قبول دعوى الإلغاء حول قرار إداري، فإن هذا يكون مسوغاً لقبول دعوى وقف التنفيذ حول هذا القرار وبالتالي يكون محلاً لهذه الدعوى التابعة.

المطلب الرابع: أثر الدعوى الفرعية على الدعوى الأصلية.

إن موضوع دعوى وقف التنفيذ منبت الصلة عن موضوع دعوى الإلغاء؛ فهي لا تمس أصل النزاع ولا تتعرض لموضوعه، وحكم الدائرة بوقف التنفيذ لا يعني قطعاً أنها

(١) فهد الدغيثر: رقابة القضاء على قرارات الإدارة، ص ٤٥-٤٦، والحكم رقم ٤٨ /ر/٣ لعام ١٤١١ هـ.

(٢) المرجع السابق، ص ٤٩.

(٣) مجموعة المبادئ الشرعية والنظامية للأعوام، ١٣٩٧ – ١٣٩٩هـ، ص ٥٦١، الحكم رقم ٢٢ /٣ لعام ١٣٩٩ هـ.

ستحكم في الموضوع بإلغاء القرار الإداري المطعون فيه، الدائرة وهي في سبيل الفصل في طلب وقف التنفيذ تتناول الموضوع بنظرة أولية ولا تتعرض له، إلا بالقدر الذي يسمح لها بتكوين رأي في خصوص وقف التنفيذ فقط دون أن تستبق قضاء الموضوع في دعوى الإلغاء (١).

فدعوى الإلغاء، هي: الدعوى القضائية التي يرفعها أصحاب الشأن من الموظفين العموميين أو الأفراد أمام الدائرة المختصة؛ لطلب إلغاء القرارات الإدارية النهائية، لسبب مخالفتها للقانون، أو تجاوز السلطة، أو غير ذلك، من هنا: تعدّ دعوى الإلغاء بمثابة دعوى القانون العام أو الدعوى الأصل في إلغاء القرارات الإدارية المشوبة بعيب يوسمها بالبطلان.

ويرى الأغلبية من الشراح: أن دعوى الإلغاء هي: من دعاوى القضاء العيني لأنها تحمي المراكز القانونية العامة، وتنهض أساساً على التصدي للقرارات المخالفة للمشروعية، فمبنى الطعن بالإلغاء، هو: إنهاء مشروعية القرار التأديبي أو الإداري المطعون فيه؛ ولذلك يرى الأغلبية أنها لا تثير خصومة تتعلق بحقوق شخصية ولا تثير منازعة بين خصمين، أحدهما دائن والآخر مدين؛ إذ لا تعدو أن تكون مخاصمة للقرار الإداري غير المشروع بقصد: رده إلى حكم القانون الصحيح حماية لمبدأ المشروعية، سواء تعلقت المخالفة بالشكل أو بالموضوع(٢).

هذا بالنسبة لما يتعلق بدعوى الإلغاء ومكانتها بالنسبة للقرارات الإدارية، فماذا بالنسبة للدعوى التابعة أو الفرعية: دعوى وقف التنفيذ! وما أثر رفعها أمام القضاء على هذه الدعوى الأصلية ؟ وما الواجب على القاضي حيال ذلك ؟

المبدأ العام في تنفيذ القرارات الإدارية، سواء أكان في فرنسا أم في مصر أن إقامة الدعوى بطلب إلغاء القرار الإداري، لا يترتب عليه وقف تنفيذه، ولجهة الإدارة أن تستمر في التنفيذ ـ على الرغم من رفع دعوى الإلغاء ـ إذا شاءت وفي هذه الحالة يكون التنفيذ على مسئوليتها إذا ثبت فيما بعد عدم مشروعية القرار.

(١) حسن الفكهاني: موسوعة القضاء والفقه، ص ٢٠٢.

(٢) المرجع السابق، ص ٣١.

ونظراً إلى الآثار الجسيمة التي يمكن أن يولدها القرار الإداري غير المشروع تجاه الأفراد على الرغم من طعنهم فيه بالإلغاء، فقد أجاز المنظم للمحكمة المختصة بنظر طلب وقف تنفيذ القرار الإداري مؤقتاً لحين الفصل في طلب الإلغاء إذا كان يخشى أن يؤدي استمرار تنفيذ هذا القرار إلى حدوث نتائج يتعذر تداركها، وقام طلب الوقف على أسباب جدية(١).

وعليه: نرى أن طلب وقف التنفيذ من أول آثاره: أن قاضي الموضوع (بنظر دعوى الإلغاء) عليه البت على وجه السرعة في طلب وقف التنفيذ مؤقتاً لحين الفصل في دعوى الإلغاء، ومبنى ذلك: تلك الآثار الجدية التي حتماً ينهض عليها طلب وقف التنفيذ.

ونعتقد من جانبنا: أن هذا الأثر ينبني على عدد من المبررات، أهمها: فكرة المصلحة العامة على ضمان استمرار المرفق العام؛ لأداء رسالته باضطراد وانتظام وأخيراً: قرينة السلامة التي تتمتع بها القرارات الإدارية.

من الآثار المهمة لدعوى وقف التنفيذ: أنها تعد بمثابة التلطيف المثالي لقاعدة " عدم إيقاف تنفيذ القرار الإداري " بمجرد الطعن فيه بدعوى الإلغاء، فإذا كانت دعوى الإلغاء لا تؤثر في انعدام التنفيذ للقرار الإداري؛ حيث إن لجهة الإدارة الاستمرار في التنفيذ، فإن لدعوى وقف التنفيذ الأثر الفاعل لكبح جماح الإدارة انصياعاً للأمر القضائي بوقف التنفيذ الصادر بناء على طلب الوقف من كل ذي مصلحة في إيقاف العمل بالقرار الإداري الذي شابته الشائبة (٢).

ولما كان من المسلم به أن طلب وقف التنفيذ طلب تابع لطلب الإلغاء - كقاعدة عامة - في كل من فرنسا ومصر، فإنه يستلزم لقبول طلب وقف التنفيذ أن يكون مرتبطاً بدعوى إلغاء القرار الإداري أو الحكم الإداري المتنازع عليه وهذا ما يحدد طبيعة طلب

(١) حكم محكمة القضاء الإداري المصري في الدعوى رقم ١٣٨٢، لسنة ٢٠ قضائية جلسة ٣٠/١/١٩٦٩ مبدأ ٢٢٩، ص ٥٣٦.

(٢) محمد سامي راغب: وقف التنفيذ والقضاء المستعجل في فرنسا ومصر، دكتوراه - القاهرة ١٩٧٥م، ص ٤٤، مصطفى أبو زيد فهمي: القضاء الإداري ومجلس الدولة، ص ٣٠٤.

وقف التنفيذ واعتباره طلباً تابعاً للطلب الأصلي ومتفرع عنه، كما تعد خاصية "التبعية" ترتيباً منطقيّاً للطبيعة الخاصة لإجراءات وقف التنفيذ وذلك: بالنظر إلى أن مباشرة هذه الإجراءات لا تتم - كهدف - في حد ذاتها؛ بل بمناسبة وجود دعوى بإلغاء قرار أو حكم إداري مقامة أمام القضاء، يترتب على استمرار تنفيذه نتائج يتعذر إصلاحها، ومن ثم فإنه يكون من الملائم في مثل هذه الحالة أن يقضى بوقف التنفيذ فور رفع الدعوى لحين صدور حكم في موضع النزاع[١].

وبناء على هذا الأثر، نجد أحكاماً كثيرة في القضاءين الفرنسي والمصري تقضي بعدم قبول دعوى وقف التنفيذ استقلالاً ما لم يكن هناك دعوى موضوعية (دعوى الإلغاء).

وعلى الرغم من التبعية المشار إليها إلا أن مجلس الدولة في فرنسا يجنح إلى جواز تقديم طلب وقف التنفيذ في صحيفة مستقلة عن صحيفة دعوى الموضوع (دعوى الإلغاء)، والواقع من الأمر أن هذا الاتجاه يعد منطقيّاً؛ ذلك أن وقف التنفيذ من الإجراءات المستعجلة والاستعجال المبرر للطلب من الممكن ألا يظهر إلا في وقت لاحق على رفع دعوى الإلغاء[٢].

على عكس الحال في مصر؛ حيث يلتزم مجلس الدولة التزاماً مطلقاً باقتران طلب وقف التنفيذ بدعوى الإلغاء، ووجوب تقديم طلب وقف التنفيذ في صحيفة دعوى الإلغاء نفسها، مؤسساً ذلك على تبعية دعوى وقف التنفيذ وأنها فرع عن دعوى الإلغاء وعلة ذلك: أن وقف التنفيذ ليس بغاية في حد ذاته بل هو وسيلة لإيقاف قرار أو حكم، وهو ما يستفاد من نص المادة ٤٩ من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧، لسنة ١٩٧٢م، وقد جرى القضاء على اعتبار طلب وقف التنفيذ فرعاً من دعوى الإلغاء فمن المسلمات: أن سلطة وقف التنفيذ مشتقة من سلطة الإلغاء وهي: فرع عنها، مردها على رقابة المشروعية التي هي وزن للقرار بميزان القانون[٣].

---

(١) حسن الفكهاني: المرجع السابق، ص ٤٨٤.

(٢) المرجع السابق، ص ٤٨٩.

(٣) الدعوى رقم: ٥٣٥ لسنة ٢٦ جلسة: ١٤/٣/١٩٧٢م.

وينبني على ما تقدم، أن الحكم في الدعوى الفرعية: حكم عاجل يتواكب مع نفس أهمية رفع دعوى الوقف، وعلى المحكمة: أن تتأكد من وجوب اتحاد حكم حكمها في المسائل الفرعية المتعلقة بالاختصاص، سواء الوظيفي أو النوعي أو المحلي، وكذلك الشكل (رفع الدعوى في الميعاد) والقبول (المصلحة أو الصفة) بين طلبي وقف التنفيذ والإلغاء، فمتى كانت المحكمة غير مختصة بنظر الإلغاء فتكون غير مختصة بالوقف وهكذا.

والنظام الإداري في المملكة - سبق وأن قلنا - بأنه: لا يعترف بالاقتران بين دعوى الإلغاء ودعوى الوقف إلا أنه يقرر مبدأ عدم وقف تنفيذ القرار الإداري رغم رفع دعوى الإلغاء؛ حيث ينص صراحة على أنه: "لا أثر لرفع الدعوى (دعوى الإلغاء) على تنفيذ القرار المطعون فيه، ولا يترتب على رفعها وقف التنفيذ له"(١).

إذاً المنظم السعودي يأخذ صراحة بمبدأ: عدم جواز إيقاف تنفيذ القرار الإداري على الرغم من رفع دعوى الإلغاء بالطعن فيه، وهو نفس ما عليه العمل في القضاءين الفرنسي والمصري؛ بيد أنه عند نصه في المادة نفسها بقوله: "على أنه يجوز للدائرة أن تأمر بوقف تنفيذ القرار المطعون فيه" أخذ بمبدأ جواز وقف تنفيذ القرار محل دعوى الإلغاء، في حالة (ما إذا وجد المقتضي لذلك) كما أن المنظم سوغ للقاضي الأمر (بإجراء تحفظ وقتي بصفة عاجلة) أيضاً في حالة ما إذا وجد المقتضي لذلك (خلال أربع وعشرين ساعة من تقديم الطلب العاجل أو إحالته إلى الدائرة).

والنص النظامي واضح الدلالة في عدم الربط بين دعوى الإلغاء ودعوى وقف التنفيذ على عكس ما ذهب إليه الدكتور/ فهد بن محمد الدغيثر الذي يقرر في هذا الخصوص: " أهمية وجود مرونة لدى ديوان المظالم تتعلق بهذا الشأن "(٢)، ثم يعود ويقول: والذي نراه في خصوص الديوان أنه يمكن تقديم طلب وقف التنفيذ قبل التقدم بطلب الإلغاء مع الأخذ في الحسبان الملاحظات التالية:

---

(١) المادة السابعة من قواعد المرافعات أمام الديوان.

(٢) فهد الدغيثر: وقف تنفيذ القرارات الإدارية، ص ٥٣.

- القاعدة: ضرورة احترام الترابط بين طلب الإلغاء وطلب عدم التنفيذ ويستثنى من ذلك: أن تعقد الإدارة نيتها على تنفيذ القرار، عندئذٍ نعتقد بقيام حالة الاستعجال أو خشية من ترتب آثار لتنفيذ القرار يتعذر تداركها.

- ضرورة تقديم التظلم الإداري للإدارة قبل تقديمه لطلب وقف التنفيذ للديوان ولو بسويعات، وهذا أمر تمليه اعتبارات عدة: ضرورة التضييق من الاستثناء يتم عن جدية مسعى صاحب الشأن، فضلاً عما تقتضيه فكرة ثبات الطلب بما في ذلك الأسباب التي يقوم عليها الطلب[1].

وفي تقرير الباحث "لأهمية وجود مرونة لدى الديوان" وإمكانية تقديم طلب وقف التنفيذ قبل التقدم بطلب الإلغاء و " ضرورة احترام الترابط بين طلب الإلغاء وطلب عدم التنفيذ " هو: بذلك يقترب على ما يبدو لنا مما يأخذ به النظام الفرنسي وشراحه حينما قرروا جواز التقدم بطلب وقف التنفيذ استقلالاً؛ بيد أن الأمر في نص المادة السابعة من قواعد المرافعات أمام الديوان يقرر بجلاء إذا وجد المقتضي وجب التقدم بطلب وقف التنفيذ، وفي تقرير المادة المذكورة " للدائرة أن تأمر بإجراء تحفظي وقتي بصفة عاجلة ما يفيد ذلك " كما أن النص ذاته يذهب إلى تعيين إصدار الحكم بصفة عاجلة أو الأمر التحفظي خلال أربع وعشرين ساعة من تقديم الطلب العاجل.

هذه القرائن تدل على استقلالية دعوى وقف تنفيذ القرار عن دعوى الإلغاء وأنه يتعين تقديم الطلب استقلالاً، إما مع رفع دعوى الإلغاء ويمكن في هذه الحالة اشتمال صحيفة الدعوى على طلب الإيقاف وطلب الإلغاء، كما أنه يمكن أن يقدم الطلب بعد تقديم طلب الإلغاء إذا وجد ما يقتضي ذلك كطلب عارض، وتراعى القواعد النظامية في ذلك؛ غير أن التساؤل الذي يفرض نفسه، هل من الممكن أن يقدم طلب إيقاف التنفيذ قبل طلب إلغاء القرار ؟ للإجابة عن ذلك نراجع ما أتى به النص من الجواز باتخاذ إجراء تحفظي وقتي بصفة عاجلة إذا وجد المقتضي.

(١) فهد الدغيثر: المرجع السابق، ص ٥٤.

وعلى الرغم من اختلاف طبيعة التحفظ الوقتي عن طبيعة الحكم الصادر في دعوى الوقف إلا أنه لا يمكن التوسع في تفسير ذلك؛ لأن النص لم يشر إلى ذلك صراحة، فالدائرة لا تنظر إلى طلب الوقف إلا بمناسبة تقديم طلب الإلغاء، من هنا نجد عنصر التزامن بين الطلبين من الضرورة بمكان؛ حفاظاً على مواعيد السقوط.

وعلى الرغم من ذلك، فإنا لا نرى أثراً لدعوى الإلغاء على دعوى الوقف؛ بل العكس صحيح؛ حيث يلتزم القاضي بعدم الحكم في الموضوع إلى أن يتم الحكم في الدعوى الفرعية.

وعليه نجد أن المنظم السعودي ذهب إلى مدى أبعد مما ذهب إليه نظيره الفرنسي، من عدم الاقتران بين الدعويين،بخلاف النظام المصري الذي يتشدد حول هذا الاقتران.

مما سبق، نرى أن لدعوى وقف التنفيذ آثاراً تنعكس على دعوى إلغاء القرار الإداري تم استجلاؤها فيما سبق.

المطلب الخامس: الدعوى الفرعية في الفقه.

الفقه الإسلامي بمصطلحاته لم يعرف ما يسمى بالدعوى الفرعية أو الدعوى الأصلية ـ على الأقل طبقاً لمطالعاتي ـ، فالخصومة إذا نشأت بناء على دعوى المدعي، فكل الطلبات التي تتضمنها عريضة دعواه أمام القضاء تدخل ضمن مفهوم الدعوى بصفة عامة.

بيد أنه لا يمكن التسليم بذلك على إطلاقه؛ لأن الفقه الإسلامي عني بالتطبيقات والوقائع التي يمكن من خلالها استبيان هذه المصطلحات المعاصرة.

فالدعوى الفرعية في اللغة هي: ما تفرعت عن الأصل، فالتفريع هو: اشتقاق الفرع من الأصل، وهو اتباع شيء بشيء آخر؛ لحاجة التابع، أي: الثاني إلى الأول، أي: المتبوع(١).

من هنا فالدعوى الفرعية لها أصولها المستمدة من قواعد الفقه الإسلامي، مثل قاعدة

---

(١) الهادي إلى لغة العرب ٣/ ٤٠٢.

"إذا سقط الأصل سقط الفرع" فالفرع يتبع الأصل[١] أو قاعدة "التابع تابع"[٢] هذه القواعد تعد أصلاً للدعوى الفرعية؛ لأنها تتبع الدعوى الأصلية فيما يتعلق بالحق محل الدعوى أو الحق المطالب به في الدعوى الفرعية، كالدعوى المتعلقة بإلغاء القرار الإداري فهي الدعوى الأصلية التي يتم بموجبها المطالبة بإلغاء القرار الإداري، ويتفرع عن هذه الدعوى، دعوى وقف تنفيذ القرار الإداري، وهي تتفرع عن دعوى الإلغاء؛ حيث محلها وقف تنفيذ القرار الإداري لأضرار تلحق برافع الدعوى؛ لذلك فهي تابعة للدعوى الأصلية من حيث الاقتران بها ومراعاة مواعيد السقوط وهكذا.

من هنا فإن القاعدة الفقهية " إذا سقط الأصل سقط الفرع، أو التابع تابع تصلح تأصيلاً فقهيّاً للدعوى الفرعية وأساساً تتأسس عليه.

والشيء المدعى به قد يكون حقّاً أصليّاً، وقد يكون يداً أو تصرفاً وبناء على هذا، تنقسم الدعوى إلى قسمين: ١- دعوى الحق ٢- دعاوى وضع اليد، ففي دعاوى الحق: يطلب الحكم بالحق الأصلي وهو: حق الملك أو ما يتفرع عنه من الحقوق، ويطلب في دعاوى وضع اليد، وهي: دعاوى متفرعة من الحق الأصلي وهو: حق الملك، بوضع اليد على العين التي هي محل الدعوى، والفقه الإسلامي لا يضع حدوداً وفواصل بين هذين النوعين من الدعاوى[٣].

كما أن من القواعد الفقهية المعروفة قاعدة: "الدفع دعوى" والدفع لا يتم إبداؤه إلا بمناسبة دعوى المدعي (الدعوى الأصلية)، أما الدفع فيكون غالباً من المدعى عليه، وبذلك ينطبق عليه مصطلح (الدعوى الفرعية)، وقد يكون أحياناً من المدعي كما لو

---

(١) الأشباه والنظائر لابن نجيم، ص ١٣٤، والأشباه والنظائر للسيوطي، ص ١١٩. وعبر عنها النووي بصيغة "إذا سقط الأصل مع إمكانه فالتابع أولى" المجموع شرح المهذب ١/ ٤٣٤.

(٢) الأشباه والنظائر لابن نجيم، ص ١٣٣، والسيوطي، ص ١١٧، وشرح القواعد الفقهية لأحمد الزرقاء، ص ٣٠٤ – ٣٢٢ وقد توسع الشيخ وأطال في شرح هذه القاعدة، وانظر: غمز عيون البصائر شرح الأشباه والنظائر ١/ ١٥٤.

(٣) نظرية الدعوى: محمد نعيم عبدالسلام، ١/ ٢٤٩، الدعوى القضائية: العليوي، ص ١٣٤.

أراد أن يدفع وقوع المدعى عليه فيكون دفعه دعوى تابعة للدعوى الأصلية بالحق المطالب به(١).

فالدفع، هو: دعوى من قبل المدعى عليه أو فيمن ينصبه المدعى عليه خصماً عنه يقصد بها دفع الخصومة عنه أو إبطال دعوى المدعي(٢).

يبدو مما سبق أن الفقه الإسلامي يعرف الدعوى الفرعية بصفة عامة من تطبيقات الفقهاء والوقائع والأحداث، فهو بحق لا يعتني بالمصطلحات قدر عنايته بالأحكام.

ومن أمثلة ذلك: ما يسمى بدعوى دفع التعرض في الفقه الإسلامي والتعرض في اللغة هو: التصدي، وحقيقته: أن يحاول غير صاحب الحق الاستيلاء على الحق فيضطر صاحب الحق إلى رفع دعوى مطالباً منع التعرض لحقه وإذا قام الغير بالاستيلاء على هذا الحق فيرفع صاحب الحق دعوى تسمى بدعوى الاسترداد، أما دعوى رفع التعرض، فالمقصود بها: منع الغير من التصرف في هذا الحق أو التغيير في شكل هذا الحق وقد أجاز الفقهاء هذه الدعوى مهما كان المحل عقاراً أو منقولاً (٣).

بذلك تكون دعوى دفع التعرض، دعوى فرعية وليست دعوى أصلية بسبب أن محل هذه الدعوى، هو: غل يد الغير من التعرض لمحل الحق بالتغيير فيه أو التصرف وما إلى ذلك من الأمور التي تقع على عين محل الحق بخلاف دعوى الاسترداد فهي تقع على عين الحق(٤).

من هنا نستنتج أن الفقه الإسلامي عرف الدعوى الفرعية بصفة عامة.

وفي مجال دراستنا المتصلة بدعوى وقف تنفيذ القرار الإداري يمكن لنا أن نسوق بعض الوقائع ونستنتج منها وجود دعوى إلغاء القرار الإداري ودعوى وقف التنفيذ - كدعوى فرعية أو تابعة لها -:

---

(١) القواعد الفقهية للدعوى: حسين آل الشيخ، دكتوراه قدّمت للمعهد العالي للقضاء، ص ٧١٢.

(٢) درر الحكام شرح مجلة الأحكام العدلية لعلي حيدر ١ / ٣٢٤ (المادة ١٦٣١).

(٣) المصباح المنير لأحمد مقرئ الفيومي ٢ / ٢٤.

(٤) البحر الرائق ٧ / ١٩٤، المغني ٩ / ٨٥.

١ـ الأثر الوارد عن قبيصة بن ذؤيب (١) قال: (جاءت الجدة، إلى أبي بكر فسألته ميراثها، فقال: مالك في كتاب الله شيء وما علمت لك في سنة رسول الله ﷺ شيء فارجعي حتى أسأل الناس، فسأل الناس، فقال: المغيرة بن شعبة(٢) حضرت رسول الله ﷺ أعطاها السدس، فقال: هل معك غيرك؟ فقام محمد بن مسلمة(٣) فقال مثلما قال المغيرة بن شعبة فأنفذه لها أبو بكر، قال: ثم جاءت الجدة الأخرى(٤) إلى عمر فسألته ميراثها، فقال: مالك في كتاب الله شيء ولكن هو ذاك السدس فإن اجتمعتما فهو بينكما، وأيكما خلت فلها (٥).

المستنتج من هذا الأثر: أن الجدة أقامت الدعوى الأصلية للمطالبة بميراثها وبعد استيثاق أبو بكر ـ رضي الله عنه ـ من أنه ﷺ أعطاها السدس أصدر الحكم في الدعوى

(١) هو: قبيصة بن ذؤيب التابعي الخزاعي المدني، ولد عام الفتح وسمع وروى عن جماعة من الصحابة وكان ثقة ماموناً كثير الحديث توفي سنة ٨٦ أو ٨٧ هـ، تهذيب الأسماء والصفات ٢/٥٦. طبقات ابن سعد ٧/٤٧٧.

(٢) هو: المغيرة بن شعبة بن أبي عامر بن مسعود الثقفي أبو عبدالله أحد دهاة العرب وقادتهم يقال له (مغيرة الرأي) أسلم سنة ٥ هـ شهد الحديبية واليمامة وفتوح الشام وذهبت عينه باليرموك ولاه عمر البصرة ثم ولاه معاوية الكوفة له ١٣٦ حديثاً، وهو أول من صنع ديوان البصرة واول من سلم لـه بالإمارة في الإسلام توفي سنة ٥٠ هـ، السير ٣/٢١ أسد الغابة ٤/٤٠٦، الأعلام ٨/١٩٩.

(٣) هو: محمد بن مسلمة بن سلمة الأوسي الأنصاري الحارثي، أبو عبدالرحمن المدني، ولد قبل البعثة باثنين وعشرين سنة، أسلم على يد مصعب ـ رضي الله عنه ـ وشهد المشاهد كلها إلا غزوة تبوك، واعتزل الفتن التي حدثت بعد مقتل عثمان توفي عام ٤٦ وقيل: ٤٣ في المدينة. الاستيعاب ٣/٣٣٦، تهذيب الأسماء ١/٩٢، الإصابة ٣/٣٨٣.

(٤) الجدة: شرط إرثها: عدم الأم ضابط الجدة الوارثة: كل جدة أدلة بوارث، والجدة غير الوارثة هي: كل جدة أدلة بغير وارث إذاً هي كل من كان بينها وبين الميت ذكر قبله أنثى. التحقيقات المرضية في المباحث الفرضية لابن فوزان، ص ٩٦.

(٥) أخرجه الترمذي في سننه كتاب الفرائض باب ما جاء في ميراث الجدة برقم (٢١٠١) ٤/٤٢٠، وأبو داود في سننه كتاب الفرائض باب ميراث الجدة برقم (٢٨٩٤) ٣/٣١٧، وابن ماجه في سننه كتاب الفرائض باب ميراث الجدة برقم (٢٧٢٤) ٢/٩٠٩.

قال الشوكاني: وفي إسناده عبدالله العنكي وهو مختلف فيه وصححه ابن السكن وابن خزيمة وابن الجارود. المنتقى مع شرحه ٦/٦٣.

بإعطائها السدس، أما الدعوى الفرعية (والتي أقامتها الجدة لأم) تطالب بميراثها هي الأخرى فحكم لها بالاجتماع في السدس مع الجدة لأب بناء على الحكم في الدعوى الأصلية السابقة؛ لأنه لولا مطالبة الجدة لأب ما قامت الدعوى الفرعية من قبل الجدة لأم.

من هنا نتبين أن من يتعمق في الفقه الإسلامي يستنتج منه كل ما هو متعلق بالدعاوى الحديثة، فقد عرفت الدعوى الفرعية تحت أثواب أخرى جديدة في العصور الحديثة.

٢- الغصوب السلطانية أو الأميرية:

هي: الأملاك التي استولى عليها الولاة والحكام غصباً وجوراً ويضمونها إلى حساب الدولة بغير حق اعتماداً على سلطانهم أو يأخذوها لأنفسهم رغبة فيها أو انتقاماً من صاحبها (الاستيلاء قرار إداري صادر من صاحب الولاية) فهذه الغصوب إن علم بها قاضي المظالم أمر بردها إلى أربابها من تلقاء نفسه، فهي إذاً من النظام العام وإن لم يعلم بها فهي موقوفة على تظلم أربابها إلى والي المظالم؛ فعلى أرباب الغصوب رفع دعوى وقف التنفيذ لهذا الاستيلاء. نظراً لبزوغ عيب الانحراف بالسلطة في التصرف أو الاعتداء المادي. ومن حق ناظر المظالم إبطال هذا الانحراف أو إساءة السلطة دون تظلم (رفع الدعوى) ويستطيع أن يتقصى الحقيقة من ديوان السلطنة (السجلات الرسمية) أو بطريقته الخاصة (١).

٣- الغصوب التي تغلب عليها أصحاب الأيدي القوية والنفوذ والرهبة من الأشخاص الضعفاء الذين لا يستطيعون مقاومتهم، وتصرفوا بها تصرف الملاك بالقهر والغلبة، وهذا الأمر موقوف على تظلم أربابه (دعوى الإلغاء) أو دعوى وقف التنفيذ المقترنة بدعوى الإلغاء).

ويشير الماوردي إلى التخفيف من وسائل الإثبات أمام القضاء الإداري بقوله "ويجوز أن يرجع فيه عند تظلمهم (دعوى وقف التنفيذ ودعوى الإلغاء) إلى ديوان السلطنة (السجلات الرسمية) فإذا وجد فيه ذكر قبضها على ما كان لها عمل عليه وأمر بردها إليه ولم يحتج إلى بينة تشهد به وكان ما وجده في الديوان كافياً "(٢).

(١) الأحكام السلطانية للماوردي، ص ٧٣، العز بن عبدالسلام: قواعد الأحكام في مصالح الأنام ١ / ٨٢.

(٢) الماوردي: المرجع السابق، ص ٧٣.

يستنتج من كلام الماوردي: أن دعوى وقف التنفيذ تابعة ومرتبطة بدعوى إلغاء القرار المتخذ من ذوي الغصوب سواء كانوا ولاة أو من أصحاب الشوكة.

وبذلك يكون الفقه الإسلامي عرف الدعوى الفرعية المرتبطة بالدعوى الأصلية وهي في التطبيق الأخير ظاهرة وواضحة؛ غير أن محل الدعوى إن كان هو القرار الإداري الصادر من صاحب الولاية أو السلطان فقاضي المظالم في الفقه لا يقتصر دوره على إلغاء مثل هذه القرارات؛ حيث يناط به وقف القرارات من ذوي الشوكة والقوة متى رفع أصحاب الحق دعوى بذلك للقاضي فكان قاضي المظالم يضطلع بمهام أكبر وأشمل مما يضطلع به القضاء الإداري حالياً.

المبحث الثاني

كونها دعوى استثنائية

في هذا المبحث نستظهر الخاصية الثانية لدعوى وقف التنفيذ؛ حيث قيل بأنها دعوى استثنائية، فنوضح المقصود بالدعوى الاستثنائية في المطلب الأول ثم نبين شروط الاستثناء في المطلب الثاني، ثم محل الاستثناء في المطلب الثالث، ونعقد المطلب الرابع لأثر الاستثناء في الدعوى الأصلية، ونخصص المطلب الخامس للدعوى الاستثنائية في الفقه.

المطلب الأول: المقصود بالدعوى الاستثنائية.

الدعوى الاستثنائية هي: التي يتم رفعها أمام القضاء استثناء من الأصل العام الثابت نظاماً أو قضاء، وهي دعوى لا يمكن التوسع في اللجوء إليها؛ لأنها تحد من السياسة النظامية وتحد من النشاط القضائي، كما أن هذه الدعوى تأتي استثناء على الأصل والمبدأ العام: القاضي بتنفيذ القرار الإداري وقاعدة الأثر غير الواقف للطعن في القرارات الإدارية، بأي وجه من وجوه الطعن، وهذه القاعدة مستقرة في الأنظمة الإدارية المقارنة، وتعني: أن الطعن بالإلغاء لا يوقف تنفيذ القرار الإداري وهي المسماة بالطابع غير الواقف للدعاوى أمام القضاء الإداري(١).

وقد أسس شراح النظام الإداري هذه القاعدة أو هذا المبدأ على عدة مبررات أهمها ما يأتي:

١- نظرية القرار التنفيذي، وتعني: أن الإدارة تملك سلطة القيام بنفسها بتنفيذ القرارات التي تتخذها دون حاجة إلى استئذان القضاء، وذلك بما تملكه الإدارة من سلطة التنفيذ المباشر أو التنفيذ الجبري إذا ما كان هناك معوقات.

٢- الفصل بين القضاء والإدارة، وهذا يعني: الفصل بين السلطتين القضائية والإدارية، على أساس أنه إذا كان رفع الدعوى القضائية سيؤدي إلى وقف آثار القرار الإداري المطعون فيه، فهذا يعني: أن القاضي قد تدخل في عمل الإدارة بطريق غير

(١) فهد الدغيثر: وقف تنفيذ القرارات الإدارية، ص ١٨، عبدالغني بسيوني: وقف تنفيذ القرار الإداري، ص ١٥.

مباشر؛ لأن رقابة القضاء الإداري بواسطة بعض الدعاوى، هي: في ذاتها رقابة لاحقة، ويراعي القاضي عدم التدخل في وظائف الإدارة؛ لأنه لا يملك أن يصدر إليها أية أوامر بالقيام بعمل أو الامتناع عن عمل.

٣- المصلحة العامة، هذا التبرير يعود إلى اعتبارات عملية مؤداها، أن الإدارة تحمل عبء إشباع الحاجات العامة، وأن العمل الإداري يتغيا في المقام الأول: المصلحة العامة، وهذا يفترض فيه الضرورة والاستعجال في التنفيذ لهذا من المنطقي ألا تؤدي المصالح الفردية إلى عرقلة العمل الإداري، فالتنفيذ المباشر ليس امتيازاً للإدارة بقدر ما هو التزام وواجب؛ من أجل ذلك كانت هذه المبررات التي تستند إليها قاعدة نفاذ القرار الإداري وعدم تأثره بالطعن بالإلغاء أو الإيقاف(١).

وإذا كان هذا المبدأ قد استقر العمل به ويجتهد البعض في الإضافة إليه، مثل: نظرية المرفق العام ومبدأ سلامة القرار الإداري، وقد سبق أن ألمحت إليهما في المبحث السابق، فأمام هذه السطوة لجهة الإدارة لا بد أن يوجد ما يحد من هذه السلطة فكانت دعوى وقف تنفيذ القرار الإداري استثناء على هذه القاعدة " الأثر غير الواقف للدعاوى ".

ولما كان تطبيق هذه القاعدة يؤدي في بعض الأحيان إلى إلغاء دعوى الإلغاء ذاتها ويحول الحكم الذي يصدر بالإلغاء إلى حكم صوري مجرد من كل آثاره، ولا قيمة لها إذا ما أسرعت الإدارة وقامت بتنفيذ القرار دون انتظار لحكم القضاء في المنازعة، وهذا لا شك يمثل أشد المساوئ التي تترتب على إطلاق تطبيق قاعدة الأثر غير الواقف للطعن في القرارات الإدارية بالإلغاء (٢).

ولما كان لابد من علاج هذه المساوئ، فإن الشراح ذهبوا إلى ضرورة الأخذ بنظام وقف التنفيذ للقرارات الإدارية محل الطعن بالإلغاء كاستثناء على هذه القاعدة فكان القول: إن دعوى وقف تنفيذ القرار الإداري من أحد خصائصها: أنها دعوى استثنائية

(١) عبدالغني بسيوني: المرجع السابق، ص ١٧ - ٢٠، توفيق شحاته: مبادئ القانون الإداري، ص ٦٧٨، الطماوي: النظرية العامة للقرارات الإدارية، ص ٦٣٥، طعيمة الجرف: قضاء الإلغاء، ص ٣٢٣.

(٢) عبدالغني بسيوني: المرجع السابق، ص ٢٢.

من قاعدة انعدام الأثر غير الواقف للدعاوى على تنفيذ القرار الإداري فكانت هذه الدعوى بمثابة ما يحد من هذه السلطة؛ ولأن الحكم بوقف التنفيذ من جانب القضاء الإداري سيؤدي إلى سد الثغرة التي يفتحها تنفيذ القرار، وهي استحالة إعادة الحال إلى ما كان عليه عند صدور حكم بالإلغاء، وما يعنيه ذلك من حكم الواقع فضلاً عن منع إنتاج قرار إداري غير مشروع لآثاره في حق ذوي الشأن؛بذلك يحمي وقف التنفيذ المصالح الفردية التي قد تصاب بأضرار يستحيل جبرها بالتعويض المادي حالة تنفيذ القرار، كما أن دعوى وقف التنفيذ كاستثناء هي: العلاج لحالة بطء التقاضي المعروفة لدى القضاء الإداري(١).

ودعوى وقف التفنيذ كاستثناء نصت عليها المادة ٩ من المرسوم الصادر سنة ١٩٥٣م الخاص بالمحاكم الإدارية الفرنسية في فقرتها الأولى على أنه "لا يترتب على رفع الطلب إلى المحكمة الإدارية أي أثر واقف إلا إذا أمرت المحكمة على خلاف ذلك بصفة استثنائية".

وفي مصر، قضت المحكمة الإدارية العليا بأن: "الأصل في القرارات الإدارية أن تكون واجبة النفاذ، ولا يترتب على الطعن فيها بالإلغاء وقف تنفيذها إلا أنه استثناء من هذا الأصل يجوز للمحكمة إذا ما طلب ذلك في صحيفة الدعوى أن تقتضي بوقف التنفيذ إذا ما قام هذا الطلب على أساس من الجدية وتعذر تدارك تنفيذه "(٢).

والقضاء الإداري في المملكة العربية السعودية: ينهج ويسير على المبادئ نفسها التي استقرت في القضاء الإداري المقارن(٣)، إذا راجعنا نص المادة السابعة من قواعد التقاضي أمام الديوان، نجد أنها تنص على المبدأ نفسه، وهو: أن الأصل نفاذ القرار الإداري ولا أثر للدعاوى بالطعن فيه على تنفيذه من قبل الإدارة، أما الاستثناء فهو وقف التنفيذ بموجب

---

(١) عبدالغني بسيوني: المرجع السابق، ص ٢٢، ٢٣، فهد الدغيثر: المرجع السابق، ص ٢٠.

(٢) الحكم في القضية رقم ٥٥٩، لسنة ١٧ قضائية بتاريخ ٦/٥/١٩٧٨م مجموعة المبادئ القانونية من ١٩٦٥ - ١٩٨٠م، ٣/٢٠٨٥.

(٣) جاء في حكم الديوان رقم: ٤/د/٢ لعام ١٤٠٠ هـ في القضية رقم: ١٣٩٩/١/٢١٢ هـ مجموعة المبادئ الشرعية والنظامية خلال عام ١٤٠٠ هـ، ص ٤٤ ما نصه: (أن من أسباب الاجتهاد الاستشهاد=

حكم قضائي، وقد جاء في حكم للديوان " الأصل في القرار الإداري هو نفاذه وسريان حكمه إلى أن تبطله الإدارة نفسها؛ استناداً إلى سبب من أسباب البطلان أو تسحبه في الحالات التي يجوز فيها السحب أو يقضي القضاء الإداري بعدم مشروعيته"(١).

كما أن الديوان انتهى إلا أن سلطة وقف التنفيذ مشتقة من سلطة الإلغاء وهو: ما أثبته نص المادة السابعة المشار إليها بقوله: "على أنه يجوز للدائرة أن تأمر بوقف تنفيذ القرار المطعون فيه... "، وهذا الجواز استثناء من قول المنظم في الفقرة السابقة: "لا أثر لرفع الدعوى على تنفيذ القرار.. ولا يترتب على رفعها وقف التنفيذ له " وهو يقصد بذلك دعوى الإلغاء، ثم يعود ويقرر الاستثناء وهو وقف التنفيذ أو الإجراء التحفظي.

ومن التطبيقات القضائية القليلة التي وردت كاستثناء على الأصل العام وهو انعدام الأثر الواقف لتنفيذ القرار الإداري، ما جاء في النظام السعودي؛ حيث نصت المادة ١٨ من نظام السجل التجاري التي تنص على أن يكون توقيع الجزاءات المنصوص عليها في هذا النظام، بما فيها الغلق بقرار مدير عام مصلحة التجارة ؛ حيث نصت على أنه: "يجب أن يكون القرار مسبباً.. ولا يعتبر نهائياً واجب التنفيذ إلا بمضي ١٥ يوماً على تاريخ تسليم صورة كاملة منه إلى صاحب الشأن.. دون أن يتظلم منه ويوقف تقديم التظلم في الميعاد المذكور لتنفيذ القرار حتى يفصل في التظلم "(٢).

كذلك، الاستثناء الوارد في المادة ٤١ من نظام المطبوعات؛ حيث جاء فيها أنه "يجوز لمن صدر في حقه عقوبة السجن أو الغرامة.. أن يتظلم منها أمام ديوان المظالم، وذلك

= بالحلول والمبادئ المقررة في أنظمة القضاء الإداري في البلاد الأخرى التي اخذت بهذا النظام، وأولها القضاء الإداري الفرنسي، وعنه أخذ نظام القضاء الإداري المصري ومن قبله بلجيكا ونقلته ايضاً لليونان وتركيا ولبنان، وقد اضطرد الفقه والقضاء الإداريين في هذه البلدان جميعاً على أن يستهدي ببعضه البعض وأن يعتبره مرجعاً له).

(١) قرار رقم: ١٧/٨٦ لعام ١٤٠٠هـ في القضية رقم ١/٣٤٦/ق لعام ١٤٠٠ مجموعة المبادئ ١٤٠٠هـ، ص ٢١٠.

(٢) قرار مجلس الوزراء رقم ٤٥ وتاريخ ٢٩/٤/١٣٧٥هـ المتوج بالمرسوم الملكي رقم ٢١/١/٤٤٧٠ وتاريخ ٩/١/١٣٧٥هـ.

خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إبلاغه القرار الصادر بالعقوبة، ويؤدي التظلم إلى وقف العقوبة " حتى يبت ديوان المظالم في القرار(١).

ورد في المادة ٦٩ المعدلة من نظام تركيز مسئوليات القضاء الشرعي؛ حيث جاء فيها أنه يجوز لمن صدر في حقه إحدى العقوبات الثلاث ـ وهذا خاص بالمأذونين الشرعيين ـ: الإنذار، إيقاف الرخصة لمدة لا تزيد على سنة، إلغاء الرخصة :التظلم منها أمام ديوان المظالم؛ وذلك خلال ستين يوماً من تاريخ إبلاغه القرار، ويؤدي التظلم إلى وقف العقوبة حتى يبت ديوان المظالم في قرار اللجنة المشكلة من قبل وزير العدل(٢).

فما سبق كانت إحدى الحالات الاستثنائية لدعوى وقف التنفيذ والتي تأتي مؤسسة على نص نظامي، فالنص النظامي ذاته يقرر وقف تنفيذ القرار المطعون فيه بالإلغاء. أما الحالة الثانية، فهي تلك التي ينص فيها النظام على أن يكون وقف التنفيذ تابعاً لسلطة القاضي الإداري، بمعنى: أن يكون الحكم القضائي هو:" الموقف للقرار وليس بنص نظامي، مثل الحالة السابقة، وهذه الحالة هي ما تغلب على وقف التنفيذ عموماً، أي: أن وقف التنفيذ كثيراً ما يكون نتاجاً لأحكام قضائية، وقليلاً ما يكون بناء على نص نظامي، وهذا هو الواقع العملي(٣).

نخلص من كل ما سبق أن دعوى وقف التنفيذ من الدعاوى المهمة في مجال القرارات الإدارية لما تتمتع به من حصانة، إلا أن هذه الدعوى تقف حائلاً دون هذه الحصانة فتوقف من غلواء الإدارة في تنفيذ القرار الإداري رغم الطعن عليه بدعوى الإلغاء ورغم الأثر غير الواقف لأية دعوى، إلا أن خاصية الاستثناء هذه التي تتمتع بها دعوى وقف تنفيذ القرار الإداري تأتي من وسط دياجر الظلام وتنبثق بنور المحافظة على المصالح الشخصية للأفراد التي قد يضر بها القرار ويتعذر جبرها ولو كان بالتعويض.

(١) الصادر بالمرسوم الملكي رقم: م/٧ بتاريخ ١٣/٤/١٤٠٢هـ.

(٢) قرار مجلس الوزراء الموقر رقم: ١٥٢ وتاريخ ١٠/٦/١٤٢٣هـ المتوج بالمرسوم الملكي رقم م/٢٢ بتاريخ ١١/٦/١٤٢٣هـ القاضي بتعديل المادة [التاسعة والستين] من نظام تركيز مسئوليات القضاء الشرعي الصادر بالتصديق العالي رقم: ١٠٩ وتاريخ ٢٤/١/١٣٧٢هـ.

(٣) علي العبودي: المرجع السابق، ص ٢٢.

المطلب الثاني: توفر شروط الاستثناء.

إذا كانت قاعدة الأثر غير الواقف للدعاوى الإدارية تتأسس على فكرة القرار الإداري التنفيذي، فإنه يمكن إرجاع ذلك إلى عدد من الأسباب نوجزها فيما يأتي:

أولاً ـ أسباب تاريخية:

هذا المبدأ ارتبط بظهور دعوى الإلغاء أكثر من ارتباطه بدعوى القضاء الكامل وهذه الرقابة كانت دائماً لاحقة، وحين يمارسها القاضي يكون مرغماً على ألا يتجاوز المسئوليات الخاصة برجال الإدارة.

ثانياً ـ أسباب نظرية:

أهمها: أن القرارات الإدارية تتمتع بقرينة السلامة أو الشرعية، وهذا يعني: ضرورة الاعتراف بشرعيتها وتنفيذها؛ لكن هذه القرينة ليست سوى قرينة بسيطة أو مؤقتة، فهي ليست مطلقة أو قاطعة، وحتى يحدث ذلك أمام القاضي، فإن الأمر الإداري له طابع ملزم بالنسبة للأفراد فينبغي الإطاعة أولاً ثم الشكوى، فالقرار الإداري يتضمن ما يسمى بحجية الأمر المقرر إلى أن يتم الطعن فيه طبقاً للمواعيد المقررة.

ثالثاً ـ أسباب عملية:

أهم هذه الأسباب: أن النشاط الإداري يهدف إلى: إشباع المصلحة العامة كما أن القرار الإداري يفترض فيه أنه يحمل طابع الضرورة أو على الأقل العجلة في تنفيذه، وسوف يكون من غير المقبول أن تعرقله المصالح الفردية بدعاوى كيدية الغرض منها مجرد التعطيل.

كما أن من الأسباب العملية، ضرورة التنفيذ المنتظم والمطرد للمرافق العامة كي تؤدي دورها الاجتماعي والاقتصادي[1].

هذه هي أسباب قاعدة الأثر غير الواقف للطعون على القرار الإداري التي سبق أن قررنا أن دعوى وقف تنفيذ القرار الإداري تأتي استثناء عليها؛ فما هي مبررات هذا الاستثناء أو شروطه؟

---

(١) ثروت بدوي: القانون الإداري، ص ١٥، ١٦، حسن الفكهاني: المرجع السابق، ص ١٨١ وما بعدها.

على ما يبدو لنا أن شروط هذا الاستثناء هي نفسها الشروط المتعلقة بدعوى وقف التنفيذ والتي سنتناولها بالدراسة في الفصل الثاني من هذا الكتاب؛ بيد أن الاستثناء كصفة لازمة لدعوى الوقف تتطلب أن يكون لها مبررات خاصة تتأسس على وصف الاستثنائية، من هنا كان لابد من البحث عن شروط هذا الوصف المجرد تفريداً للمسائل المتعلقة بالبحث.

بذلك يتطلب الاستثناء، التحقق من وجود ضرر يلحق بالمدعي في دعوى وقف تنفيذ القرار الإداري، ومفهوم هذا الضرر: هو الذي لا يمكن جبره، أو من الصعب محوه فيما لو قضي بالإلغاء بعد ذلك.

كما يشترط في الدعوى بوصفها استثناء أن تقوم على أساس جدي، وأن ينبني هذا الاستثناء على مبررات مقنعة للدائرة، وهذه المبررات الجدية تخضع للسلطة التقديرية للدائرة بوصفها قضاءً مستعجلاً للحكم في أمر وقتي.

فالدائرة تراقب مدى توفر شروط الاستثناء من ظاهر المستندات وبالقدر اللازم للحكم في الإجراء الوقتي المطلوب منها، ومن ثم فإن الدائرة تتحسس ظاهر المستندات والأوراق لتعرف ما إذا كان القرار مستوفياً شرائطه وأركانه ومطابقاً للقانون وقائماً على أساس وقائع جدية أم لا، فإن استبان لها ذلك قضت برفض طلب وقف التنفيذ بوصفه استثناء؛ استناداً إلى عدم جدية المطاعن الموجهة إليه، أما إذا اتضح أن القرار صدر مخالفاً للنظام في نصه أو روحه وأن المطاعن الموجهة إليه تقوم بحسب الظاهر على سند من الجدية، فإنها تقضي بإيقاف التنفيذ بوصفه استثناء من قاعدة انعدام الأثر الواقف للدعاوى على القرار الإداري(١).

كما يشترط في وصف الاستثناء الذي يلحق دعوى وقف التنفيذ، وجوب توفر الاستعجال، وحالة الاستعجال هذه تخلفها نتائج التنفيذ فتعذر تدارك النتائج هو بغير شك من أبرز صور الاستعجال الذي يستوجب المسارعة بالالتجاء إلى القاضي؛ لتفادي

(١) طعيمة الجرف: رقابة القضاء، ص ٤٥٣، حكم محكمة القضاء الإداري في مصر في ٣/٦/١٩٥٢ س ٦، ص ١٣٦٠.

الخطر قبل فوات الأوان، ومن أمثلة ذلك: قرار إزالة عقار مأهول بالسكان أو إقرار حرمان طالب من أداء الامتحان.

وتقدير جدية الاستعجال الذي بني عليه الاستثناء المبرر لوقف تنفيذه يترك لقاضي الموضوع؛ لأن شرط الاستعجال من الحدود القانونية التي تحد من سلطة القضاء الإداري.

ويستثنى من دعوى وقف التنفيذ بوصفها استثناء تلك القرارات التي لا يقبل طلب إلغائها قبل التظلم فيها إدارياً؛ لأن ذلك يقوم على افتراض انعدام الاستعجال المبرر لوقف التنفيذ لهذه القرارات؛ حيث تتم الاستعاضة عنها بنظام التظلم للمرجع الرئاسي؛ حيث يرى المنظم ضرورة التظلم إلى الجهة المختصة من القرار المطعون فيه؛ حيث أوجب نص المادة الثامنة من نظام الديوان وجوب التظلم من مثل هذه القرارات قبل رفع الدعوى، كما تقضي المادة الثالثة من قواعد المرافعات أمام الديوان بأنه: " إذا رفضت الجهة الإدارية التظلم وجب أن يكون قرارها بالرفض مسبباً مع جواز رفع الدعوى إلى ديوان المظالم في المدة المحدد لذلك"(١).

مما سبق يتضح أن الاستثناء وصف لدعوى وقف تنفيذ القرار الإداري يتطلب أن تكون هناك أسباب تدعو إلى الأخذ بهذا الاستثناء كالضرر الجسيم الذي يتعذر تداركه وحالة الاستعجال التي تخلقها ظروف الواقع لو نفذ القرار الإداري بالعيب الذي لحق به.

ويسير القضاء الإداري في كل من فرنسا ومصر والمملكة العربية السعودية على هذا النهج من اعتبار دعوى الوقف استثناء من نفاذ القرار(٢).

المطلب الثالث: محل الاستثناء.

يختلف الاستثناء عن محل الدعوى الفرعية وقد عالجناه في المبحث السابق وانتهينا إلى أن محل الدعوى الفرعية هو القرار الإداري كما هو محل دعوى وقف التنفيذ بوصفها دعوى فرعية، أما محل الاستثناء فإذا كان بصفة عامة هو القرار الإداري باعتبار الاستثناء

---

(١) سعاد الشرقاوي: الرقابة على مشروعية أعمال الضبط ص ٥٠، الطماوي: قضاء الإلغاء ص ٨ – ١٠، منصور المالك: المرجع السابق، ص ٥٢ وما بعدها.

(٢) فهد الدغيثر: المرجع السابق، ص ٢٢.

صفة لدعوى وقف التنفيذ، فإن الاستثناء في ذاته الدافع إلى وجوده واللجوء إليه ليس القرار الإداري المعيب محل الطعن ذاته؛ ولكنه السبب الذي دفع إلى هذا الاستثناء.

فهو الضرر الجسيم الذي حاق بالمدعي فدفعه إلى رفع دعوى وقف التنفيذ استثناء من قاعدة انعدام الأثر الواقف للدعاوى بالطعن في القرار الإداري. وهذا الضرر يشترط فيه، أن يكون من شأنه أن يترتب عليه أحداث يتعذر تداركها حالة تنفيذ القرار من قبل جهة الإدارة وهو الأصل.

فإذا وجد المقتضي لإصدار الحكم بصفة استثنائية وعلى وجه عاجل أو الأمر التحفظي، وهذا المقتضي هو ما يترتب على تنفيذ القرار من آثار يتعذر تداركها[١] وهذه الآثار أو المقتضي - كنص المادة السابعة من قواعد المرافعات أمام الديوان - هي المسوغ لطلب الاستثناء.

بذلك تكون الآثار التي يتعذر تداركها أو جبرها، والأضرار الجسيمة، هي التي تدفع المدعي إلى رفع دعوى وقف التنفيذ للقرار الإداري فتكون بذلك هي محل الاستثناء، أما سببه فيتمثل في القرار الإداري ذاته؛ لأن القرار هو سبب الضرر الحادث، فيتم المطالبة قضاء عن طريق الاستثناء؛ لإيقاف هذا الضرر.

بجانب ما تقدم، فإنه يشترط أن يتعلق الطلب بالإيقاف بقرار إيجابي تنفيذي،فلا يمكن الأمر بإيقاف تنفيذ قرار رفض قبل ذلك؛ لأن القاضي لا يملك إصدار أوامر للإدارة، ولهذا السبب فالإيقاف لا يمكن أن يعطى بمناسبة قرار سلبي، والسبب أن قرار الرفض غير تنفيذي وأن الإيقاف لا يمكن أن يؤمر به إلا في الحالة التي يكون فيها بقاء هذا القرار مؤدياً إلى تعديل في المراكز القانونية أو المراكز الواقعية التي كانت قائمة قبله [٢].

ولا يخفى في هذا السبيل أنه فيما يتعلق بالطبيعة الاستثنائية لهذه الدعوى، يمكن القول إن الطابع الاستثنائي يفرض نفسه، سواء من حيث النصوص النظامية (سبق أن أشرت إلى نص المادة السابعة من قواعد المرافعات أمام الديوان) أو من حيث اجتهادات

(١) المادة السابعة من قواعد المرافعات أمام ديوان المظالم بالمملكة الذي بدأ العمل به ابتداء من ٦ / ١ / ١٤١٠هـ.

(٢) حسن الفكهاني: المرجع السابق، ص ١٨٩.

القضاة، والآراء التي يدلي بها الشراح حول المسألة[١].

ومن الشروط المهمة لوضع الاستثناء موضع التنفيذ، أن لا يكون القرار الإداري قد نفذ فعلاً؛ لأن تنفيذ القرار أثناء أو قبل النظر في الدعوى يجعل الحكم في الدعوى بعد ذلك لا قيمة له بعد تمام التنفيذ وعدم إمكان الرجوع فيه؛ لأن الضرر سيكون محققاً وقد حاق برافع الدعوى، فمن المنطقي أن يقدم طلب وقف التنفيذ قبل قيام الإدارة بتنفيذ القرار[٢].

وقد أخذ ديوان المظالم في المملكة بهذا الاتجاه؛ حيث جاء في حكم صادر عن هيئة التدقيق: "إذا كانت طلبات وقف التنفيذ تقوم على ركني الجدية أو الاستعجال.. فإنه يلزم لقبولها ابتداء ألا يكون قد تم تنفيذ القرار المطلوب وقف تنفيذه، وإلا كان طلب التنفيذ قائماً على غير محل.. ومن ثم يكون طلب وقف تنفيذ هذا القرار غير مقبول موضوعاً؛ لقيامه على غير محل بعد أن تم تنفيذه فعلاً.. "[٣] ومعنى ذلك: أنه عندما تكون جهة الإدارة قد نفذت القرار فعلاً فإنه لا محل لدعوى وقف التنفيذ؛ لأن الضرر الذي من أجله كان هذا الاستثناء لابد أن يكون قد لحق حقّاً بالمدعي.

تبين مما سبق أنه من العناصر المهمة اللازم توفرها في محل الاستثناء " جسامة الضرر" وقد كان مجلس الدولة في فرنسا في أحكامه الأولية يكتفي بالحكم بوقف التنفيذ بمجرد التحقق من وجود ضرر بسيط فمصلحة المدعي هي التي كانت تبرر الإيقاف ولكن سرعان ما ظهر مفهوم الضرر الذي لا يمكن جبره، وأصبح مجلس الدولة هذا لا يوافق على منح إيقاف تنفيذ القرار الإداري إلا إذا كان تنفيذه يسبب للمدعي ضرراً جسيماً[٤].

(١) فهد الدغيثر: المرجع السابق، ص ٢١.

(٢) الحكم رقم ١/د/١/٧ سنة ١٤٠٥ هـ (غير منشور) وفي هذا المعنى عبدالغني بسيوني: المرجع السابق، ص ١٢٦.

(٣) حكم هيئة تدقيق القضايا رقم ٩٠/ب/لعام ١٤١٠ هـ (غير منشور).

(٤) حسني عبدالواحد: تنفيذ الأحكام الإدارية، ص ١٨٧.

وتقدير جسامة الضرر تتداخل فيه الاعتبارات الموضوعية مع الاعتبارات الذاتية فالضرر الجسيم يتحقق موضوعياً حال تعذر إعادة الشيء إلى أصله مع عدم إمكان جبره بالتعويض النقدي. أما من الناحية الذاتية فإن أموراً كثيرة يمكن أن يكون لها تأثر كبير على تكوين القاضي لعقيدته قبل الحكم في الدعوى(١).

وعلى نهج مجلس الدولة في فرنسا سار مجلس الدولة في مصر، فقد ذهب إلى أنه في مجال وقف التنفيذ وهو استثناء من قاعدة عدم وجود أثر للإيقاف بسبب الطعن في القرار الإداري، إلا أنه يتعين استمرار ركن الاستعجال حتى تاريخ الفصل في النزاع (٢).

وفيما يخص القضاء الإداري في المملكة، فإنه يمكن الإشارة بأن سياسة ديوان المظالم تقوم على عناصر متقاربة إن لم تكن مماثلة للعناصر المعتمدة من قبل القضاء الفرنسي والمصري؛ حيث يرى أن الضرر المقصود في وقف التنفيذ هو: " الضرر الذي يصعب إصلاحه ولا يجدي التعويض عنه "(٣).

نخلص مما سبق أن دعوى وقف التنفيذ بوصفها استثناء من قاعدة تنفيذ القرار الإداري يلزم أن يتوافر فيها محل لهذا الاستثناء ويتمثل هذا المحل في الضرر الجسيم أو الخطر الذي لا يمكن إيقافه إلا بالدعوى وصدور قرار الإيقاف.

المطلب الرابع: أثر الاستثناء في الدعوى الأصلية.

يترتب على الخطر الداهم المطالبة بوقف التنفيذ للقرار الإداري المعيب، وإذا قبلت دعوى وقف التنفيذ بوصفها استثناء من الأصل العام القاضي بتنفيذ القرار الإداري. فما هو أثرها على الدعوى الأصلية وهي إلغاء القرار الإداري؟.

بداية يجب العلم، بأن وقف التنفيذ يوقف تنفيذ القرار مؤقتاً لحين الفصل في طلب الإلغاء في حين أن الحكم بالإلغاء يعدم القرار(٤) كأن لم يكن شيئاً مذكوراً.

---

(١) فهد الدغيثر: المرجع السابق، ص ٣٧.

(٢) محمد عبدالباسط: وقف تنفيذ القرار الإداري، ص ٢٨٢.

(٣) حكم ١/د/١/٢ لعام ١٤١٩هـ (غير منشور)، فهد الدغيثر: المرجع السابق، ص ٣٨.

(٤) حسني عبدالواحد: تنفيذ الأحكام الإدارية، ص ٢٠٠.

فدعوى وقف التنفيذ منبتة الصلة تماماً بموضوع الدعوى الأصلية، فهي لا تمس أصل النزاع ولا تتعرض لموضوعه، وهذا ثابت في حكم لديوان المظالم: "وحيث إن الدائرة وهي تعمل سلطتها في إصدار قراراتها التحفظية المؤقتة لا تمس بذلك موضوع الدعوى"(١).

فرفع دعوى وقف التنفيذ لا يعني بالضرورة أن الدائرة ستحكم في الموضوع بإلغاء القرار الإداري المطعون فيه، حتى ولو أصدرت الدائرة حكمها برفض طلب وقف التنفيذ فليس معنى ذلك أنها سترفض فيما بعد الدعوى موضوعيّاً أي أنها سترفض الحكم بإلغاء القرار المطعون فيه (٢).

بيد أن هذا الأثر؛ ليس على إطلاقه في كل الحالات التي يطلب فيها وقف تنفيذ القرار الإداري، فهناك صور لوقف التنفيذ تؤثر في أصل موضوع الدعوى وهو الإلغاء، في حالة ما إذا كانت غاية الطاعن هو ما ستحكم به الدائرة عند نظرها للدعوى الأصلية، مثل: القرار بالامتناع عن قبول الاستقالة الحكمية؛ إذ يعني: وقف تنفيذه قبول الاستقالة وكذلك القرار بمنع مواطن من السفر أو منع إقامة احتفال معين فالغاية في وقف التنفيذ هي الغاية من إلغاء القرار(٣).

ويتعلق بدعوى وقف التنفيذ وكونها استثنائية، موقف الدائرة من المسائل الفرعية التي يجب النظر فيها قبل الفصل في دعوى الوقف وأثر ذلك على دعوى الإلغاء، مثل: دفوع الاختصاص والقبول، ومدى نهائية القرار وغير ذلك من الدفوع، فهل النظر في مثل هذه المسائل الفرعية يكون بمثل الطبيعة المؤقتة وخاص بطلب وقف التنفيذ فقط أم الحكم في مثل هذه الأمور تقيد محكمة الموضوع أم لا ؟

يرى القضاء الإداري المصري: تتقيد محكمة الموضوع بما فصلت فيه محكمة وقف التنفيذ من مسائل فرعية؛ حيث قضي بأن: " قضاء المحكمة في هذا كله ليس قطعياً

(١) حكم رقم ١/د/ف/١ لعام ١٤١٠ هـ (غير منشور).

(٢) حسني عبدالواحد: المرجع السابق، ص ٢٠٢.

(٣) سامي جمال الدين: الدعاوى الإدارية، ص ٣٩٢.

فحسب؛ بل هو - نهائي أيضاً - وليس مؤقتاً، فيقيدها عند نظر طلب إلغائه"(١).

وفي حكم آخر: "لا يجوز لمحكمة القضاء الإداري إذا ما فصلت في دفع من هذا القبيل (عند نظر دعوى الوقف) أن تعود عند نظر طلب الإلغاء فتنفصل فيه من جديد؛ لأن حكمها الأول في قضاء نهائي حائز لحجية الأحكام"(٢).

ونظراً للارتباط الدائم بين طلب وقف تنفيذ القرار الإداري وطلب إلغائه، فإنه يترتب على هذا الارتباط انسحاب أثر التنازل عن دعوى الإلغاء في الواقع إلى الحكم بوقف التنفيذ، ومن ثم يتعين القضاء بإلغاء الحكم الصادر بوقف تنفيذ القرار المطعون فيه وبرفض الدعوى(٣).

والارتباط بين الدعويين قائم، سواء من حيث المفهوم أو من حيث الشكل أما من حيث المفهوم: فإن دعوى وقف تنفيذ القرار الإداري مثلها مثل دعوى الإلغاء، خصومة ضد قرار إداري وقاصرة على طلب الحكم بإلغائه في حين أن موضوعها طلب وقف تنفيذه، أما من حيث الشكل: فإن قبول طلب وقف تنفيذ القرار الإداري مرهون بقبول طلب الإلغاء والعكس ليس صحيحاً، فدعوى الإلغاء هي الأصل.

أما من حيث سلطة القبول، فسلطة وقف تنفيذ القرار من سلطة إبطاله والمصلحة المطلوب توفرها لقبول وقف تنفيذ القرار الإداري يتم تقديرها في ضوء المصلحة المقررة لقبول دعوى الإلغاء، فإذا تم رفض دعوى إلغاء القرار الإداري فلا يمكن بالتالي قبول دعوى وقف تنفيذه (٤).

يتبين مما سبق، أن وقف التنفيذ بوصفه استثناء من الأصل وهو تنفيذ القرار الإداري، هو بمثابة إلغاء مؤقت للقرار الإداري، وقيام ظروف واقعية يحتمل معها أن يتحول هذا الإلغاء المؤقت إلى إلغاء نهائي، يرجع ذلك إلى الظروف الملابسة التي تؤدي إلى عدم

---

(١) حكم إداري في ١٢/٤/١٩٥٨م مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في مصر، محمد عبدالباسط: وقف تنفيذ القرار، ص ٧٣٥.

(٢) طعن ٧١٤/١٣ ق في ١٩٦٩م إدارية عليا.

(٣) عبدالغني بسيوني: وقف تنفيذ القرار الإداري، ص ١٦١، طعن رقم ٢١٥ في ١١/١١/١٩٦١م إدارية عليا.

(٤) حكم ديوان المظالم ١/د/ف/٧ لعام ١٤١٧هـ (غير منشور).

قابلية القرار الإداري في ذاته لوقف التنفيذ، فما دام قد طعن في القرار بالإلغاء وطلب وقف تنفيذه، وما دامت نتائج التنفيذ قد يتعذر تداركها، فإن لديوان المظالم أن يقضي بوقف التنفيذ متى رأى وجهاً لذلك؛ حتى ولو قامت ظروف تجعل وقف التنفيذ أبلغ أثراً في قوة النفاذ العاجل للقرار الإداري وإلا لحرم المتقاضون من حق أعطاه النظام لهم.

ومن ذلك نجد أن لدعوى وقف التنفيذ أثراً على دعوى الإلغاء، هذا الأثر يكون جزئيّاً في حالات كثيرة حسب طلبات المدعي وحسب نوع القرار الإداري، وإن كان لكل دعوى منهما موضوع خاص بها. كما أن كثيراً ما تؤثر دعوى الإلغاء في دعوى الوقف؛ وذلك للترابط بين الدعويين موضوعاً وشكلاً. وقد سبق بيان ذلك من خلال المطلب.

المطلب الخامس: الدعوى الاستثنائية في الفقه.

سبق أن ذكرنا في المطلب السابق أن دعوى وقف تنفيذ القرار الإداري من الدعاوى الاستثنائية التي ترفع احتياطاً؛ لدفع ضرر محدق لحين الحكم في دعوى الإلغاء الأصلية، وعلى هذا المهيع، فإن دعوى وقف التنفيذ تعد محققة لمصلحة قائمة، والفقه الإسلامي سبق النظم الوضعية في مثل هذه الدعاوى التي يكون الغرض منها الاحتياط لدفع ضرر محدق أو إذا قصد بها الاستيثاق لحق يخشى زوال دليله عند النزاع فيه، ونتناول هذه الدعاوى التي تأخذ الطابع الاستثنائي في الفقه الإسلامي، وقبل بيان ذلك نعرف معنى الاستثناء في اللغة ثم في الفقه الإسلامي حتى يتضح مدلول الاستثناء:

١ - الاستثناء في اللغة:

الاستثناء: إخراج ما دخل فيه، فإذا قلت: خرج الناس، ففي الناس زيد وعمر فإذا قلت: إلا زيداً، فقد ذكرت به زيداً مرة أخرى ذكراً ظاهراً، بذلك يكون أخرجه منهم في أمر من الأمور، ويقال: استثنى الرجل في يمينه، علق يمينه على أمر إذا لم يتم لم تكن اليمين ماضية، كقوله: والله لأطردنه إذا جاء ومعه فلان(١).

بذلك يكون الاستثناء هو إخراج محل الاستثناء من أصل عام غير مستثنى منه أحد إلا هذا.

---

(١) معجم مقاييس اللغة ١ / ٣٩٢، الهادي إلى لغة العرب: المرجع السابق ١ / ٢٩٠.

٢- الاستثناء في الاصطلاح:

عرف الاستثناء في اصطلاح الأصوليين بأنه: " قول متصل يدل على أن المذكور معه غير مراد بالقول الأول "(١).

ويتضح التعريف من المثال الآتي: " لا تقبل أي دعوى طعن في القرار الإداري توقف نفاذه إلا دعوى وقف تنفيذ القرار الإداري " . فالقول: إلا دعوى وقف تنفيذ القرار الإداري متصل بما قبله من الكلام، وهو عدم قبول أي دعوى توقف تنفيذ القرار لكن القول بما فيه من صيغة الاستثناء دل دلالة واضحة على أن المذكور وهو دعوى وقف التنفيذ غير مراد بالقول الأول وهو عدم القبول.

وهناك تعريفات أخرى ذكرها علماء الأصول للاستثناء، منها، ما يأتي:

(أ) الاستثناء هو: "إخراج بعض الجملة من الجملة بإلا أو ما أقيم مقامه"(٢).

(ب) الاستثناء هو: "إخراج شيء لولا ذلك الاستثناء لوجب دخوله لغة "(٣).

وعرف الاستثناء في اصطلاح الفقهاء بأنه: " كلام ذو صيغ محصورة تدل على أن المذكور فيه لم يرد بالقول الأول، ولا يلزم عليه القول المتصل بلفظ العموم " نحو قولهم: رأيت المؤمنين، وما رأيت زيداً ولم أر عمراً ولا خالداً، فقولنا: كلام ذو صيغ محصورة ليس الواو فيها. هذا استثناء النحاة، واستثناء الفقهاء أزيد ـ أي بإدخال الواو من ضمن حروف الاستثناء ـ لهذا لو قال: له هذه الدار ولي منها هذا البيت، كان هكذا استثناء عندهم، فالاستثناء: قد يكون بمفرد وهو الاستثناء الخاص وقد يكون بما هو أعم من ذلك كالجملة وهو العام، كما أن الاستثناء بالمشيئة هو استثناء في كلام النبي ﷺ والفقهاء وليس استثناء في عرف النحاة(٤).

---

(١) روضة الناظر وجنة المناظر لابن قدامة ٢/٧٤٣ بتحقيق عبدالكريم النملة، المستصفى من علم الأصول للغزالي ٢/١٦٣، العدة في أصول الفقه لأبي يعلى ٢/٦٥٩.

(٢) المحصول للرازي ١/٣٨٣.

(٣) الإحكام في أصول الأحكام للآمدي ٢/٢٨٧.

(٤) المسودة في أصول الفقه لابن تيمية ١/٣٥٠ تحقيق أحمد بن إبراهيم الندوي.

بعد أن انتهيت من بيان معنى الاستثناء في اللغة وفي اصطلاح الأصوليين والفقهاء أعود إلى بيان حقيقة الدعوى الاستثنائية في الفقه الإسلامي، وهي كثيرة متعددة نجتزئ منها ما هو أقرب إلى موضوعنا، فالدعوى الاستثنائية التي ترفع احتياطاً؛ لدفع ضرر محدق، هي: دعوى قطع النزاع: وصورة هذه الدعوى: أن يدعي شخص أن آخر يزعم أن له قبله حقاً، ويهدده من حين لآخر باستعمال هذا الحق، فيلجأ إلى القضاء طالباً منه إحضار صاحب الزعم وتكليفه بعرض دعواه وأسانيدها؛ ليبرهن هو على كذبها فيحكم له بوضع حد لهذه المزاعم وبأن ليس لها أساس تقوم عليه، وهذه الدعوى غير مسموعة عند الجمهور بسبب أن المدعي لا يجبر على الخصومة[١].

والمالكية، هم الذين يأخذون بها؛ حيث جاء: " لو تكررت شكوى شخص لآخر فإن للمشتكي أن يرفع الشاكي للحاكم، ويقول له: إن كان عنده شيء فيدعي به، فإن أبى ذلك حكم عليه بأن لا حق له بعد ذلك وليس عليه شكوى، قطعاً للنزاع "[٢].

وهذه الدعوى لا تختلف عن دعوى منع التعرض في الفقه الإسلامي عند من أجازها وهي تجوز في جميع الحقوق عند الشافعية؛ دفعاً للتعرض الذي يتضرر به صاحب الحق المدعى به، إما بمد اليد إلى ملكه أو بما يمنعه من التصرف فيه أو بملازمته عليه وقطعه عن أشغاله [٣]. (لا شك أنها تتفق مع طبيعة دعوى وقف التنفيذ محل البحث).

وقد أجازها الفقهاء مهما كان محلها عقاراً أو منقولاً؛ وذلك لدفع تعرض موجه إلى ذمة شخص آخر، كأن يطالبه بدين يدعيه في ذمته فيتضرر من هذه المطالبة[٤].

بذلك تكون دعوى دفع التعرض في الفقه الإسلامي مشروعة لحماية أي حق من الحقوق يتعرض للاعتداء، وعن هذا الطريق تتحقق الحماية لحيازة العقار وحيازة المنقول أيضاً، وعليه يمكن اعتبار دعوى قطع النزاع من قبيل دعوى منع التعرض؛ لأن المفروض

---

(١) البحر الرائق لابن نجيم٧/ ١٩٤، الأشباه والنظائر للسيوطي، ص ٥٠٧،كشاف القناع للبهوتي ٤/ ١٩٥.

(٢) شرح متن خليل للزرقاني، ص ٢٥.

(٣) الحاوي الكبير ١٧/ ٢٩٥، الأشباه والنظائر للسيوطي، ص ٥٣٦.

(٤) البحر الرائق ٧/ ١٩٤، المغني ٩/ ٨٥، الأشباه والنظائر للسيوطي، ص ٥٣٦.

أن مزاعم المدعي تشكل مسلك تهديد بالحق المدعى عليه[١].

ويلحق بدعوى دفع التعرض ما يرفع من الدعاوى من أجل إزالة الأعمال الجديدة التي ينشئها المدعى عليه؛ لأنها تؤدي إلى ضرر المدعي إن آجلاً أو عاجلاً تتفق هنا مع أسباب رفع دعوى وقف تنفيذ القرار الإداري؛ حيث يقضي بإزالة ما يستجد من أعمال؛ دفعاً لما يحتمل حدوثه من الضرر في المستقبل.

ومن صور ذلك: أنه يقضي لصاحب اليد بمنع الجار من إحداث ذي دخان كحمام وفرن ومطبخ يتضرر الجار به، كما يقضي له بمنع إحداث ما يضر بالجدران كطاحون وبئر وغرس شجر ونحوه، وهكذا لصاحب اليد رفع دعوى إزالة هذه الأشياء إن قامت بالفعل أو عدم إتمامها أو إيقافها أو إزالة ما تم منها إذا لم تكتمل[٢]؛ لأن كل ذلك يشكل تعرضاً أو بداية في تعرض للحق الذي يضع المدعي يده عليه.

وهي بذلك تعد دعوى استثنائية من الأصل وهي هنا رفع دعوى النزاع حول الحق؛ حيث يحكم القاضي بوقف الأعمال الجديدة أو منع التعرض للحق لحين الفصل في أصل الحق، وبذلك تتفق تماماً مع أسباب وطبيعة (دعوى وقف تنفيذ القرار الإداري).

هذا ويمكن استنتاج الدعوى الاستثنائية من بعض الوقائع في الفقه الإسلامي، من ذلك:

١- ما روي في عهد النبي ﷺ: أنه دفّ[٣] ناس من أهل البادية حضرة الأضحى، فقال ﷺ: ادخروا لثلاث، وتصدقوا بما بقي[٤].

هذا قرار إداري بوقف إدخال لحوم الأضاحي بعد هذه الأيام الثلاثة، استثناء من الأصل وهو إباحة لحوم الأضاحي مطلقاً؛ تحقيقاً لمصلحة طارئة.

وتطبيقاً على هذا ما فعل عمر - رضي الله عنه - عندما قل اللحم في المدينة وأصبح لا

---

(١) محمد نعيم ياسين: المرجع السابق، ص ٢٥٠، ٣٢٣.

(٢) البحر الرائق ٧/ ٢٩ - ٣٣، المقارنات التشريعية: سيد عبدالله علي ١/ ٤١٥.

(٣) دف: بتشديد الفاء قوم يسيرون سيراً خفيفاً. معجم مقاييس اللغة العربية لابن فارس ٢/ ٢٥٨ والمراد هنا: من ورد من ضعفاء الأعراب للمواساة. (شرح النووي ٧/ ١٣٠).

(٤) أخرجه البخاري في كتاب الأضاحي باب ما يؤكل من لحوم الأضاحي وما يتزود منها ١٠/ ٢٣ وأخرجه مسلم في كتاب الأضاحي باب النهي عن أكل لحوم الأضاحي بعد ثلاث ونسخه ٧/ ١٣١.

يكفي الجميع، وأدرك أن من جلب المصلحة لهم عدم بيعه عليهم في كل الأيام (فقام بإصدار قرار إداري يقضي بوقف شراء اللحم أياماً معلومة على خلاف الأصل) فإذا رأى رجلاً اشترى لحماً في يومين متتابعين ضربه بالدُّرَّة وقال: ألا طويت بطنك لجارك وابن عمك(١).

٢- ما روي أن امرأة غاب عنها زوجها ثم جاء وهي حامل فرفعها إلى عمر - رضي الله عنه - فأمر برجمها فقال معاذ - رضي الله عنه -: (إن يكن لك عليها سبيل فلا سبيل لك على ما في بطنها). فقال عمر: احبسوها حتى تضع، فوضعت غلاماً له ثنيتان، فلما رآه أبوه قال: ابني، فبلغ ذلك عمر فقال: عجزت النساء أن يلدن مثل معاذ، لولا معاذ لهلك عمر (٢).

فالقرار الذي أصدره صاحب السلطة الإدارية برجم الزوجة واجب النفاذ ككل القرارات الصادرة؛ غير أن معاذاً طلب وقف عدم سريانه استثناء من الأصل لعلة حمل المرأة حتى تضع، فما كان من عمر إلا أن وافق على طلب الاستثناء هذا فتم وقف تنفيذ قراره؛ لأنه في التنفيذ سيتم إلحاق ضرر بالجنين ولا ذنب له، فكان وقف التنفيذ هذا استثناء من أصل تنفيذ القرارات الصادرة من الحاكم.

مما سبق نستبين أن الدعوى الاستثنائية عرفها الفقه الإسلامي، سواء في النواحي المالية أو الإدارية وهذا يتضح من معنى الاستثناء بصفة عامة في الاصطلاح أو من معنى دعوى وقف التعرض أو وقف الأعمال الجديدة للضرر الذي يصيب رافع الدعوى أو من التطبيقات الإدارية في عهد النبي ﷺ وعهد عمر بن الخطاب - رضي الله عنه -.

---

(١) أخرجه مالك في الموطأ باب ما جاء في أكل اللحم، ص ٦٦٩ وأخرجه ابن أبي الدنيا في الإشراف برقم (٣٧٧٨) ص ٦٨٨. وأخرجه ابن كثير في مسند الفاروق في الزكاة ١/ ٢٦٦ وذكره ابن الجوزي في مناقب عمر بن الخطاب، ص ٨٩.

(٢) أخرجه البيهقي في السنن الكبرى كتاب العدد باب ما جاء في أكثر الحمل برقم (١٥٥٥٨) ٧/ ٧٢٩، وأخرجه الدارقطني في سننه برقم (٢٨١) ٢/ ٣٢٢، وأخرجه سعيد بن منصور في سننه برقم (٢٠٧٦) باب المرأة تلد لستة أشهر ٢/ ٦٧. وأخرجه عبدالرزاق في مصنفه برقم (١٣٤٥٤) باب التي تضع لسنتين ٧/ ٣٥٤، وأخرجه ابن أبي شيبة في مصنفه في كتاب الحدود باب من قال إذا فجرت وهي حامل انتظر بها حتى تضع ثم ترجم برقم (٢٨٨١٢) ١٠/ ٨٨.
وذكره صاحب الكنز برقم (٣٧٤٩٩) في فضائل معاذ ١٣/ ٥٨٣.
وذكره ابن كثير في مسند الفاروق ١/ ٤٢٩. وابن حزم في المحلى ١٠/ ٣١٦.

المبحث الثالث
كونها دعوى مستعجلة

أثبتت جميع النظم القضائية غلى اختلاف مذاهبها، سواء كانت متعلقة بالقضاء العادي أو القضاء الإداري، أن الحاجة ملحة إلى قضاء يختص بالمنازعات القضائية التي تتسم بطابع الاستعجال، ويرجع ذلك إلى أن الدعوى الموضوعية التي تنظر بالطرق العادية تحتاج إلى وقت غير قصير لتحقيق أهدافها، وعليه فقد أنشأت الدول القضاء المستعجل بجانب القضاء العادي ومحاكم القضاء الإداري؛ لمساعدة المتقاضين وإسعافهم بإجراءات وقتية عاجلة، إذا ما توفرت شروط الدعوى المستعجلة.

ووجه الاستعجال يتوفر في دعوى وقف تنفيذ القرار الإداري، وتعدّ هذه الدعوى من أهم الدعاوى الإدارية المستعجلة؛ بل وأقدمها على الإطلاق، سواء أكان في النظام الإداري السعودي أم المصري أم الفرنسي ـ كنظم مقارنة ـ.

لذلك؛ نعقد هذا المبحث لدراسة وصف الاستعجال الذي يوضح بجلاء الصفة الأساسية لدعوى وقف تنفيذ القرار الإداري بخلاف الوصف الأول (كونها دعوى فرعية) أو الوصف الثاني (كونها دعوى استثنائية)، فوصف الاستعجال هو الذي درج عليه غالبية الشراح في النظام الإداري السعودي أو حتى النظم الإدارية المقارنة، فهي بحق دعوى مستعجلة تتفرع عن دعوى الإلغاء أو قضاء الإلغاء ومستثناة من قاعدة تنفيذ القرار الإداري أو مبدأ الأثر غير الواقف للدعاوى الإدارية بالطعن في تنفيذ القرار الإداري فوصف الاستعجال يمنحها طابع الاستثناء من هذه القاعدة أو هذا المبدأ، وبذلك فهي فرع من الدعوى الأصلية دعوى الإلغاء.

المطلب الأول: المقصود بالدعوى المستعجلة.

يواجه الاستعجال حالات البطء كظاهرة سلبية في العمل القضائي بصفة عامة والإداري بصفة خاصة بما يتضمنه من اختلال في العلاقات القانونية بين الإدارة والمتعاملين معها، ولفظ الاستعجال لم تقم النظم على اختلاف اتجاهاتها بتعريفه؛ بل التفت المنظم إلى تعيين أنواع الدعاوى التي يرتب لها حكماً بوصفه بهذه الصفة (الاستعجال).

اختلف الشراح والقضاء على حدٍّ سواء في وضع تعريف محدد للدعوى المستعجلة أو وصف الاستعجال بصفة عامة، فمنهم من يعرفه بأنه الضرورة التي لا تحتمل تأخيراً أو أنه الخطر المباشر الذي لا يكفي في اتقائه رفع الدعوى بالطريق المعتاد حتى مع تقصير المواعيد، ومنهم من يعرفه بأنه الخطر الحقيقي المحدق بالحق المراد المحافظة عليه والذي يلزم درؤه عنه بسرعة لا تكون عادة في التقاضي العادي ولو قصرت مواعيده، ومنهم من قال: إن الاستعجال يوجد في كل حالة يؤدي فيها التأخير في الإجراء المؤقت إلى تعريض مصالح أحد الخصوم للضرر أو إلى فوات المصلحة وضياع الحق فضلاً عن زوال المعالم(١).

ويمكن القول بأن الشراح أجمعوا على أن المراد بلفظ الاستعجال " الخطر الحقيقي المحدق بالحق المراد المحافظة عليه باتخاذ إجراءات سريعة لا تحتمل الانتظار"(٢).

أو هو " حالة الضرورة التي لا تحتمل التأخير " أو "حالة الخطر العاجل الذي لا يجدي في اتقائه الالتجاء إلى القضاء العادي "(٣).

وإذا نظرنا إلى هذه التعريفات على اختلافها نجد أنها لا تعرف الاستعجال ذاته، وإنما تتناول بالتعريف الحالة التي يوجد فيها الخصوم، والتي تدفع المدعي للالتجاء إلى القضاء المستعجل بطلب اتخاذ إجراء مؤقت يكفل له الخروج من المركز الموجود فيه، أو مركز سيوجد فيه إذا لم يسارع في اتخاذ هذا الإجراء الوقتي في ذلك الوقت. ومن ذلك يمكن تعريف الاستعجال بأنه: "طلب اتخاذ إجراء وقتي يبرره خطر داهم أو أمر يتضمن ضرراً قد لا يمكن تلافيه إذا ما لجأ الخصوم إلى القضاء العادي".

وإذا ما تركنا جانباً اجتهادات الشراح حول تعريف الاستعجال ونحينا قليلاً إلى القضاء نبحث فيه عن ماهية هذا الاستعجال والمقصود به نجد بعض أحكام المحاكم تعرفه

---

(١) أمينة مصطفى النمر: مناط الاختصاص والحكم في الدعاوى المستعجلة، ص ٤٦، ٤٧ عبدالباسط جميعي: شرح الإجراءات المدنية، ص ١٥٤، محمد حامد فهمي: مذكرات في المرافعات المدنية والتجارية، ص ٩٩.

(٢) محمود زكي شمس: قضاء الأمور المستعجلة، ص ١٨.

(٣) محمد حامد فهمي: المرجع السابق، ص ٩٩.

بأنه: " الخطر الداهم أو الضرر الذي لا يمكن تلافيه إذا لجأ الخصوم إلى القضاء العادي"(١).

وقضت محكمة النقض الفرنسية وتبعها كثير من المحاكم في بلجيكا ومصر، بأن الاستعجال لا يتوافر إلا في الأحوال التي يترتب على التأخير فيها ضرر لا يحتمل الإصلاح، وهذا ناتج من تردد رئيس المحكمة في الحكم في الدعاوى التي يترتب على أقل تأخير فيها ولو بضع ساعات ضرر لا يقبل الإصلاح(٢).

والتعريفات السابقة، سواء للشراح أو للقضاء، مهما يكن فيها من صواب وتفاوت فيما بينها، فإن أكملها وأكثرها تحديداً لا يمكن أن يكون من المرونة بحيث يصلح قاعدة عامة لكل الظروف والأحوال؛ لأن تقدير الاستعجال يخضع لعناصر كثيرة في الوقائع تختلف باختلاف الدعاوى، فبحق هناك صعوبة في وضع تعريفٍ للاستعجال؛ لاختلاف طبيعة الاستعجال باختلاف الحالة المنظورة أمام المحكمة والحق المطالب به، كما أن الاستعجال وصف يتطور بتطور الزمان والمكان والبيئة، فما لا يعد استعجالاً في زمن يعد كذلك في زمن آخر، وما لا يعد استعجالاً في مجتمع قد يعد كذلك في مجتمع آخر وهكذا (٣).

الاستعجال وصف للدعوى:

الاستعجال هو وصف للدعوى ذاتها حتى يختص بها القاضي، وليست وصفاً لأصل الحق، وهذا الوصف يستمد من الملابسات التي تحيط بالنزاع دون عبرة بطبيعة الحق موضوع النزاع، وإن كان قد ذهب البعض إلى اعتبار أن الدعوى المستعجلة يكون الحق فيها مستعجلاً، ولعل مرجع ذلك تلك النظرة إلى الحق والدعوى بعدّها شيئاً واحداً الأمر الذي قد يؤدي إلى القول: إن الاستعجال كما يكون وصفاً للدعوى يكون أيضاً وصفاً للحق بوصفه مرادفاً لها (٤).

---

(١) أمينة النمر: المرجع السابق، ص ٤٩.

(٢) حسن الفكهاني: المرجع السابق، ص ١٥.

(٣) أمينة النمر: المرجع السابق، ص ٥٥ وما بعدها.

(٤) أحمد أبو الوفا: المرافعات المدنية والتجارية، ص ١٨٥.

بيد أن هذا الرأي لا يمكن التسليم به على إطلاقه؛ لأن الدعوى هي سلطة الالتجاء إلى القضاء بقصد الحصول على حق أو حمايته، فهي إذن الوسيلة القانونية التي يلجأ بمقتضاها، كما أن له مطلق الحرية في تحديد الوقت الذي يراه مناسباً لذلك، أما الحق "رجوع" صاحب الحق إلى السلطة القضائية لحماية حقه، واستعمال الدعوى أمراً اختيارياً، كما أن له مطلق الحرية في تحديد الوقت الذي يراه مناسباً لذلك، أما الحق ذاته فهو سلطة أو مكنة أو ميزة يخولها النظام لشخص فيكون له بمقتضاها أن يقوم بأعمال معينة في حدود النظام(١).

وعلى أي حال فلسنا هنا في مجال المفاضلة بين الآراء، هل الدعوى هي الحق أم الدعوى غير الحق؟، وإنما صفوة القول في ذلك، سواء أخذنا بهذا الرأي أو ذاك، فإن الذي يعنينا أن الحق قد يكون مستعجلاً بطبيعته مما يبرر الالتجاء إلى القضاء المستعجل عن طريق إقامة دعوى، إذن وصف الاستعجال اللازم توافره في المسألة المعروضة ليس وصفاً للحق وإنما هو وصف للدعوى ذاتها، وهو وصف يستمد من الظروف المحيطة بالحق محل الدعوى المطلوب المحافظة عليه.

لذلك، فإن الاستعجال ضابط نظامي يترك تقديره إلى قاضي الأمور المستعجلة يستخلصه من ظروف الدعوى ووقائعها، وبذلك يصدر فيها حكماً بالإجراء الوقتي المطلوب، هذا في الحالات التي يترك للقاضي حتى الانتهاء من تقديرها وهناك حالات ينص فيها المنظم على الاستعجال، بمعنى: أنه هو الذي يسبغ على الدعوى وصف الاستعجال إذا ما توافرت ظروف معينة كالنص على دعوى وقف القرار الإداري حالة ترتب ضرر من تنفيذه.

وهنا لا عبرة باتفاق الخصوم في وصف الدعوى بالاستعجال أو في سلبه منها؛ لأن الاستعجال أحد عناصر الاختصاص القضائي المستعجل لا يجدي معه اتفاق الخصوم بنظر دعوى معينة ولا يسلبه هذا الاختصاص؛ لأن هذا الاختصاص من النظام العام(٢).

من كل ما سبق، يمكن القول: إن دعوى وقف تنفيذ القرار الإداري ينطبق عليها

---

(١) أمينة النمر: المرجع السابق، ص ٥١، عبدالمنعم فرج الصدة: نظرية الحق في القانون المدني، ص ٧.

(٢) أمينة النمر: المرجع السابق، ص ٥٣ – ٥٤، محمد علي رشيدي: قاضي الأمور المستعجلة، ص ٤٧.

وصف الاستعجال، وهذه مسألة نعتقد أن التسليم بها يرقى إلى الإجماع في أوساط شراح النظام العام؛ لأن الاستعجال يوجد في الحالات التي ينشأ فيها عن تنفيذ القرار آثار يصعب تداركها؛ وذلك للترابط بين الاستعجال والضرر، وفي السياق ذاته يكون التحضير لهذه الدعوى، فالجوانب الإجرائية لها تتسم بالسرعة وعلى جهة الاستعجال القصوى(١).

وفي المملكة العربية السعودية، تظهر الطبيعة المستعجلة لدعوى وقف التنفيذ واضحة، سواء في النصوص النظامية أو في الاجتهادات القضائية ولا أدل على ذلك من تعميم فضيلة رئيس الديوان؛ حيث تنص الفقرة (د) على أنه: " لا يترتب على رفع دعوى وقف تنفيذ القرار الإداري.. ولا يحول هذا دون أن تأمر الدائرة بوقف تنفيذه إذا طلب منها.. وتحققت من توافر الخطر والاستعجال، وأنه ثمة نتائج للتنفيذ قد يتعذر تداركها "(٢).

وفي ذات الاتجاه تنص المادة السابعة من قواعد التقاضي أمام الديوان التي أشرنا إليها في أكثر من موضع سابق، من هذه النصوص يتضح أن لدعوى وقف التنفيذ طبيعة مستعجلة فضلاً عن ارتباط ذلك الاستعجال بالضرر الواجب تفاديه بأقصى سرعة ممكنة خلال أربع وعشرين ساعة كالنص.

كما أنه يمكن استنتاج ذلك من العبارات الواردة في أحكام ديوان المظالم وكلها تأتي معبرة عن طبيعة الاستعجال لوقف التنفيذ، فهي تصف شرط آثار القرار التي يصعب تداركه بشرط السرعة (٣).

وتصفه أيضاً بشرط الاستعجال في أحكام أخرى(٤) كما أن هناك بعض الأحكام

(١) فهد الدغيثر: المرجع السابق، ص ١٣.

(٢) انظر: تعميم معالي صاحب الفضيلة رئيس ديوان المظالم رقم ٣ وتاريخ ٣/٥/١٤٠٤هـ.

(٣) حكم الديوان رقم ١٩/د/١/٢ لعام ١٤٢٠هـ (غير منشور).

(٤) حكم الديوان رقم ١/د/ف/٨ لعام ١٤١٨هـ، وحكم آخر رقم ٣/د/ف/٨ لعام ١٤١٨هـ (غير منشور).

وصفت طلب وقف التنفيذ بالطلب العاجل[١]، وأحياناً بالشق العاجل من الدعوى[٢].

ننتهي إلى أن دعوى وقف تنفيذ القرار الإداري هي: دعوى يتوفر بها وصف الاستعجال وفقاً للضوابط التي ذكرناها سابقاً، سواء لدى الشراح أو لدى القضاء الإداري عامة.

المطلب الثاني: شروط الدعوى المستعجلة.

نتناول في هذا المطلب أهم شروط الدعوى المستعجلة بصفة عامة، هذه الشروط التي تنعكس إلى حدٍّ كبير على شروط دعوى وقف التنفيذ بوصفها دعوى مستعجلة وسنحاول الفصل بينهما؛ منعاً للتكرار، خاصة وأننا سنتناول شروط دعوى وقف تنفيذ القرار الإداري في الفصل الثاني من هذا الكتاب.

فوائد الدعوى المستعجلة:

حتى يمكن استظهار شروط الدعوى المستعجلة نبين قبلاً فوائدها حتى تتضح الصورة حول هذا النوع من القضاء، ونوضح فوائد هذه الدعوى فيما يأتي:

١- أنها تسعف الأفراد بأحكام عاجلة بعد إجراءات مختصرة ومواعيد قصيرة وتكون حائزة النفاذ جبراً بمجرد صدورها، الأمر الذي يعجز القضاء العادي عن تحقيقه.

٢- أن الدعوى المستعجلة تسهم كثيراً في إنهاء النزاع، فقد يرشد القاضي المتقاضين إلى وجه الصواب في النزاع فيكتفون بحكمه لتجنب مشقة الدعوى الموضوعية، حتى لا يضيعون وقتهم عبثاً أمام القضاء الموضوعي.

٣- تتميز الدعوى المستعجلة بأنها دعوى مجردة، وسيلة للتحفظ والاحتياط؛ لذا فإنه يسهل الحكم في موضوعها نتيجة لبساطة شروط الدعوى الموضوعية التي تفترض ثبوت وجود الحق الموضوعي المتنازع عليه وكذلك الوضع بالنسبة للطلب المستعجل أمام القضاء الإداري.

---

(١) حكم رقم ١٩/١/٢ لعام ١٤٢٠هـ، حكم ١/د/ف/٨ لعام ١٤١٨هـ (غير منشور).

(٢) حكم رقم ١/د/ف/٧ لعام ١٤١٧هـ، حكم ٥/د/ف/٧ لعام ١٤١٦هـ (غير منشور).

٤- الدعوى المستعجلة تقوم بدور كبير من حيث إيقاف القرارات الإدارية المشوبة بعيب يجعلها قابلة للبطلان، كعيب الشكل والإجراءات والانحراف بالسلطة، أو إساءة استعمالها، أو الالتواء في تطبيقها، أو افتقاد القرار إلى ركن من أركانه الجوهرية مما يجعله قابلاً للبطلان، أو تهدم أركانه مما ينزل به إلى درجة الانعدام، ولهذا فإن إيقاف القرار المشوب بأحد هذه العيوب أو بغيرها يجنب الأفراد الضرر الذي ينتج عن تنفيذ القرار المشوب بالبطلان أو الانعدام حتى يحكم القضاء الموضوعي في طلب إلغائه .

الشروط العامة للدعوى المستعجلة :

كما أشرت سابقاً أننا لن نتناول الشروط الخاصة؛ لأنها تتعلق مباشرة بدعوى وقف التنفيذ محل البحث، وهذه الشروط ستكون محل دراستنا في الفصل الثاني، أما ما سنتناوله هنا فهي الشروط الواجب توفرها في الدعوى المستعجلة بصفة عامة ومنها بعض الشروط التي تنهض كشروط لدعوى وقف التنفيذ(١) .

الشرط الأول : جدية الدعوى من حيث احتمال وجود الحق .

الدعوى المستعجلة دعوى مجردة، لا تفترض وجود حق أو مركز نظامي؛ حيث يكفي لنشأة هذه الدعوى أن يكون هناك احتمال لوجود هذا الحق المدعى به، فإذا لم يوجد هذا الاحتمال وجب على القاضي المستعجل رفض الدعوى، وهذا الاحتمال يتوافر بوجود شرطين هما :

١- وجود قاعدة نظامية تحمي حقّاً مما يطلب المدعي حمايته بالدعوى الموضوعية التي غالباً ما ترفع الدعوى الوقتية لخدمتها .

٢- يجب أن تُعطى وقائع القضية احتمالاً بوجود الحق محل الحماية الموضوعية من الناحية الفعلية؛ لأن المدعي لا يحتج عليه بإثبات الواقعة النظامية سبب الحق بل يكفي أن يبين من الوقائع ما من شأنه أن يعطي احتمالاً لوجود هذا الحق(٢) .

---

(١) حسن الفكهاني : المرجع السابق، ص ١٧٧، أمينة النمر : المرجع السابق، ص ٢٥٨ - ٢٦٦ محمود زكي شمس : المرجع السابق، ص ٢٢ وما بعدها .

(٢) فتحي والي : قانون القضاء المدني، ص ١٥٦ .

الشرط الثاني: الاستعجال.

هذا الشرط من الشروط المهمة في الدعوى الوقتية؛ لأن هناك ضرورة تبرر اتخاذ إجراء وقتي لا يجدي فيه الالتجاء إلى القضاء الموضوعي، وحالة الاستعجال تعدّ من أهم الدوافع إلى نشأة القضاء المستعجل؛ لأن هذه الحالات يترتب على التأخير فيها وقوع ضرر لا يمكن إزالته إن وقع؛ ولذلك يعبر عنها نظاماً بتعبير " يخشى عليها من فوات الوقت" أو بتعبير " آثار يتعذر تداركها ".

فشرط الاستعجال شرط لازم ومسلم به في المسائل التي يخشى عليها من فوات الوقت ويتعذر تداركها، وللدائرة الحق في تقدير توافر شرط الاستعجال أو عدم توافره ببصيرتها وبما تستظهره من واقع الأوراق في حالة الضرورة المقيدة للتعرف على الاستعجال، فهي مسألة متعلقة بالوقائع ولذلك فلا يخضع القاضي في تقديرها إلا للنص النظامي والوقائع وحالة الضرورة وطبيعة الضرر وجدية الاستعجال(١).

فحالة الاستعجال تنشأ من طبيعة الحق المطلوب حمايته من الظروف والملابسات المحيطة به، فالقاضي لا يتقيد بتكييف حالة الاستعجال من وجهة نظر الخصوم.

ويتعين استمرار حالة الاستعجال من وقت رفع الدعوى حتى صدور الحكم؛ طبقاً لما استقر عليه الشراح، فإذا فقدت حالة الاستعجال قبل الفصل في الدعوى لأي سبب من الأسباب كان على الدائرة أن تقضي بعدم اختصاصها مادامت الدعوى قد أصبحت مفتقرة لركن الاستعجال، وسبب ذلك يرجع إلى أن القضاء المستعجل قضاء استثنائي، قصد به: رفع الخطر الداهم عند توافر حالة الاستعجال الذي يلزم درؤه بسرعة(٢).

الشرط الثالث: أن يكون المطلوب إجراءً واقعيّاً لا يمس أصل الحق.

القضاء المستعجل والقضاء الإداري كثيراً ما يتدخل لاتخاذ تدابير وقتية أو تحفظية لا تمس أصل الحق المتنازع عليه؛ غير أن أحكامه تعد أحكاماً قضائية بالمعنى الدقيق لذاتيتها واستقلالها، ولهذا فهي تتمتع بما تتمتع به الأحكام الموضوعية من حصانة

(١) رمزي سيف: الوسيط في شرح قانون المرافعات، ص ٢٠٧.

(٢) حسن الفكهاني: المرجع السابق، ص ١٨٣ – ١٨٤.

وأهمها حجية الأمر المقضي بالمعنى الفني؛ لأنها صورة من صور الحماية القضائية، ولا يحول دون ذلك القول بأنها حجية مؤقتة؛ لأن تأقيت الحماية لا يمنع من كونها حماية قضائية؛ إذ إن الأحكام الموضوعية ذاتها تحوز حجية مؤقتة قلقة ما دام الطعن فيها جائزاً ويلاحظ أن الحكم الوقتي لا يفيد الدائرة المختصة فليس له أثر في ثبوت الحق أو نفيه لأن القاضي يصدره بما يستظهر من ظاهر الأوراق ولا يغوص في أصل الحق المتنازع عليه، فيكون بحثه للموضوع عرضياً يتحسس به ما لا يحتمل لأول وهلة أن يكون هو وجه الصواب في الطلب المعروض(١).

مفاد ما تقدم أنه يمتنع على القضاء المستعجل المساس بأصل الحق المتنازع عليه وإذا طلب منه ذلك حكم بعدم الاختصاص، ويترتب على ذلك عدد من القيود تراعى من قبل القاضي المستعجل. أهمها:

١- أن عدم المساس بالحق المتنازع عليه يفيد القاضي المستعجل بأن يمتنع عليه ألا يحكم في أصل الحق.

٢- أن حكم القضاء المستعجل لا يمنع الخصوم من الالتجاء للدائرة المختصة لتفصل في أصل الحق المتنازع عليه، ولا يقيد الدائرة المختصة عندما يعرض عليها النزاع الموضوعي في الحق، كذلك فالقاضي الإداري لا يتقيد بالحكم في الشق المستعجل عند الحكم بطلب الإلغاء(٢).

ويتعلق بهذا ما إذا أحيل طلب وقف التنفيذ من القضاء العادي إلى القضاء الإداري لعدم الاختصاص الولائي؛ حيث يقتضي ذلك قيام المدعي بتعديل طلباته بحيث يطلب الإيقاف والإلغاء ولا يقصرها على طلب القرار المطعون فيه، وهذا الشرط يعدّ شرطاً جوهرياً لقبول طلب وقف التنفيذ ومن ثم فإن تقديم طلب وقف التنفيذ على استقلال موجب لعدم قبوله(٣).

---

(١) فتحي والي: الوسيط في قانون القضاء المدني، ص ١٥٩.

(٢) رمزي سيف: الوجيز في قانون المرافعات المدنية والتجارية، ص ٢٠٨ - ٢١٠.

(٣) القضية رقم ١٣٦٠ لسنة ٢٤ ق جلسة ٢٩/ ٢/ ١٩٧٢م مجموعة المبادئ، ص ٤٨. (مصر).

مفاد ما تقدم أنه يمتنع على القضاء المستعجل والقضاء الإداري المساس بأصل الحق المتنازع عليه، وعليه فقط التدخل باتخاذ تدابير وقتية أو تحفظية لا تمس أصل الحق والشروط التي سبق دراستها يمكن استلهامها أمام القضاء الإداري في طلب وقف تنفيذ القرار الإداري.

المطلب الثالث: محل الدعوى المستعجلة.

المحل هو الأثر القانوني الذي يترتب على القرار الإداري حالاً ومباشرة، وأن القرارات الإدارية يجب أن تصدر تنفيذاً لقاعدة قانونية سابقة[1].

لذلك، فمحل الدعوى المستعجلة بصفة عامة هو الأثر المترتب على التصرف عامة أو على القرار الإداري خاصة، فالذي يخلق حالة الاستعجال الوضع الماس بحقوق الأفراد والذي ينتج عنه ضرر يتعذر تداركه، لذا فمحل الدعوى هو هذا الخطر الداهم بمصالح الأفراد؛ حيث يحق لهم الالتجاء إلى القضاء المستعجل لإيقاف آثاره.

وإذا كنا قد أثبتنا سلفاً أن الاستعجال وصف للدعوى ذاتها حتى يختص بها القاضي المستعجل، هذا الوصف يستمد من الملابسات التي تحيط بالنزاع دون عبرة بطبيعة أصل الحق، بذلك يكون محل الدعوى المستعجلة مستغيثاً بالقضاء المستعجل الذي تختلف طبيعته عن طبيعة القضاء العادي البطيء في إجراءاته.

فما هذه الملابسات أو الآثار المترتبة على التصرف أو القرار الإداري والتي من أجلها رفعت الدعوى المستعجلة؟

هذه الملابسات هي المسائل المستعجلة التي يخشى عليها من فوات الوقت فتصيب المدعي بالخسارة في أمواله، وقد يعبر عنها بالخطر الداهم أو الضرر الجسيم، ومثل هذه الأوصاف لمحل الدعوى تدخل في سلطة القاضي التقديرية، حتى إذا ما استبان توفرها، عليه بإصدار الحكم المؤقت الذي يقرر الحماية العاجلة للخصوم[2].

---

(١) الطماوي: النظرية العامة للقرارات الإدارية، ص ٢٣٠.

(٢) أمينة النمر: المرجع السابق، ص ٦١.

فالقضاء المستعجل يختص باتخاذ الإجراءات الكفيلة بحماية مصالح الأفراد فإذا كان القرار الإداري مشوباً بأحد العيوب التي تفقده صفته الإدارية لم يكن إلا عملاً مادياً أو غصباً يتضمن اعتداء على حريات الأفراد وأموالهم واختص القضاء بالفصل في المنازعات الموضوعية المتعلقة به، كما يختص القضاء المستعجل باتخاذ الإجراءات التي تكفل رد هذا الاعتداء دون المساس بالمراكز القانونية وبقاءها سليمة للقضاء الموضوعي، من ذلك يكون محل الاستعجال هنا هذا الاعتداء الذي يمثل مساساً بمصالح الأفراد وعلى القضاء المستعجل حمايته(١).

من ذلك، فإن أي طلب أو دفع مستعجل لا يكون لصاحبه فيه مصلحة قائمة يقرها النظام، ومع ذلك تكفي المصلحة المحتملة إذا كان الغرض من الطلب الاستيثاق لحق يخشى زوال دليله عند النزاع فيه، ويقصد بالمصلحة في هذا الصدد: المنفعة التي يجنيها المدعي من التجائه إلى القضاء، فالأصل أن الشخص إذا اعتدي على حقه تحققت له مصلحة في الالتجاء إلى القضاء وهو أيضاً يتغيا منفعة من هذا الالتجاء، فالمصلحة إذاً هي محل رفع الدعوى المستعجلة وهي الباعث أيضاً، فهي الغاية المقصودة من هذا الباعث والمحل في الوقت ذاته(٢).

ومن المتفق عليه أن رافع الدعوى المستعجلة يجب أن تكون له مصلحة يجنيها من وراء رفع الدعوى، فإذا كانت الدعوى التي رفعت إلى القضاء المستعجل غير متوافرة على شرط المصلحة فإنها تكون غير مقبولة؛ إذ المصلحة هي مناط الدعوى والمدعي تتحقق مصلحته في درء الضرر الجسيم الذي سيحيق به أو الخطر الداهم من جراء تصرف الإدارة، ويشترط أن تكون المصلحة قائمة حالة، بمعنى: أن يكون حق رافع الدعوى قد اعتدي عليه بالفعل أو حصلت منازعة بصدده فيتحقق الضرر الذي يبرر الالتجاء إلى القضاء، ومع ذلك يدخل في نطاق هذه المصلحة المحتملة إذا كان الغرض من

(١) عثمان خليل عثمان: مجلس الدولة ورقابته لأعمال الإدارة، ص ٤٥٣.

(٢) أبو الوفا: المرجع السابق، ص ١٦٤، رمزي سيف: المرجع السابق، ص ١٣٥، أمينة النمر: المرجع السابق، ص ٣٣٨.

الطلب الاحتياط؛ لدفع ضرر محدق أو الاستيثاق لحق يخشى زوال دليله[١].

والاستعجال بصفة عامة هو أحد الشروط الموضوعية لقبول طلب وقف التنفيذ للقرار الإداري، سواء في فرنسا أو في مصر أو في المملكة العربية السعودية، ويعني هذا الشرط: أن هناك ضرراً يخشى وقوعه إذا ما تم تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه بالإلغاء، بذلك يكون الضرر أو فوات المصلحة التي يتعذر تداركها هو محل دعوى وقف التنفيذ بوصفها دعوى مستعجلة أمام القضاء الإداري[٢].

والضرر الذي اشترطه القضاء الإداري كمحل للدعوى المستعجلة (دعوى وقف التنفيذ) تواترت على تعريفه العديد من أحكام القضاء الفرنسي والمصري والسعودي، وكلها تكاد تتفق على وصف واحد لهذا الضرر، فالحاصل من هذه الأنظمة الثلاثة، أنه ضرر ليس بسيطاً، ولكنه ضرر يبرر اللجوء إلى القضاء الإداري كضرر حقيقي وجسيم أو ضرر بالغ يترتب عليه نتائج خطرة لا يمكن إصلاحها ويكون مهدداً لمصلحة رافع الدعوى[٣].

نستنتج مما سبق أن محل الدعوى المستعجلة عموماً، هو: الخطر الذي يهدد مصلحة المدعي فيلجأ إلى القضاء المستعجل؛ طالباً الدفاع عن هذه المصلحة الضرورية وأن تكون محل حماية مشروعة، كما أن محل دعوى وقف التنفيذ بوصفها دعوى مستعجلة في مجال القضاء الإداري فإن محلها يتمثل ـ أيضاً ـ في هذه الآثار الضارة والخطر الداهم الذي يتعذر إصلاحه إذا ما تحقق جراء تنفيذ القرار الإداري، فكانت دعوى وقف التنفيذ كعاصم من إيقاع أو تحقق هذه الآثار وهذا الخطر الذي لا يمكن جبر أو تعويض من سينزل به وهو المدعي.

---

(١) أبو الوفا: المرجع السابق، ص ١٧١.

(٢) عبدالغني بسيوني: المرجع السابق، ص ١٥١.

(٣) انظر: في أحكام المحاكم الفرنسية، عبدالغني بسيوني: المرجع السابق، ص ١٥٤ – ١٥٥، وفي أحكام المحاكم المصرية مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في ١٥ سنة من ١٩٦٥م – ١٩٨٠م ١/ ١٨٤، ١٨٥ وفي أحكام القضاء الإداري السعودي مجموعة المبادئ الشرعية والنظامية لعام ١٤٠٠هـ ص ٢٠٨؛ حيث الإشارة إلى أول حكم مستعجل صدر عن الديوان يتعلق بوقف التنفيذ، تعميم معالي رئيس الديوان رقم ٣ وتاريخ ١٣/ ٥/ ١٤٠٤هـ.

المطلب الرابع: أثر الاستعجال في الدعوى الأصلية.

أشرت سابقاً إلى أن الدعوى المستعجلة لا مساس لها بالدعوى الموضوعية وأن الحكم الصادر فيها غايته الحفاظ على مصلحة يدعيها رافع الدعوى، وأن هناك اعتداء على هذه المصلحة، وقد تناولت أثر الدعوى الفرعية كوصف لدعوى وقف التنفيذ وتناولت ـ أيضاً ـ أثر الدعوى الاستثنائية ـ كوصف لدعوى وقف التنفيذ ـ وكلها تصب في اتجاه واحد، وهو أنه لا أثر لهذه الدعاوى على دعوى إلغاء القرار الإداري، فهي الدعوى الأصلية، وقد تحكم الدائرة بإلغاء القرار وقد تحكم بعدم الإلغاء، والحكم في دعوى وقف التنفيذ ـ كدعوى فرعية أو استثنائية أو كدعوى مستعجلة ـ، هو إجراء وقتي تحفظي هدفه عدم إلحاق الضرر بصاحب الحق.

بيد أن معالجتنا لأثر الاستعجال في الدعوى الأصلية في هذا المطلب سيكون على وجه العموم أولاً ثم الخصوص ثانياً ـ وقد سبقت الإشارة إلى ذلك ـ والأمر لا يختلف، سواء أكان وصف دعوى وقف التنفيذ بالفرعية أم بالاستثنائية أم بالمستعجلة فالعلاقة بينها وبين الدعوى الأصلية عدم المساس بأصل الحق المتنازع عليه.

فلما كان من المعروف أن قاضي الأمور المستعجلة وكذلك القاضي الإداري يختصان بالفصل في الإجراءات الوقتية التي يخشى عليها من فوات الوقت والتي يراد منها درء خطر محقق الوقوع أو المحافظة على حالة فعلية مشروعة أو صيانة مركز نظامي قائم فهذه المهمة تحتم عليه عدم التعرض لصميم الحق أو أصل النزاع فيمتنع عليه المساس بأصل الحق، ويتفرع على هذا أن القضاء المستعجل والقضاء الإداري ممنوع عليه أن يفصل في موضوع الحقوق المتنازع عليها والتي هي محل للدعوى الأصلية، فإذا ما طلب منه الفصل في الحق المتنازع عليه كان غير مختص(١).

ودعوى وقف تنفيذ القرار الإداري لا تقيد القاضي ولا تؤثر عليه عند الفصل في موضوع إلغاء القرار؛ لأن الدعوى الخاصة بالوقف حتى ولو صدر الحكم فيها فهو حكم

---

(١) حسن الفكهاني: المرجع السابق، ص ١٩٢.

وقتي صدر في أحد الطلبات المستعجلة التي حتماً ستكون سابقة على الفصل في الموضوع، وهذه قاعدة يجب التسليم بها وهو كذلك؛ بيد أن الحكم في دعوى وقف التنفيذ قد يؤدي إلى وضع نهائي للخصوم في بعض الأحيان من الناحية الواقعية(١).

بعكس الحال في دعوى الإلغاء، فإن صدور الحكم فيها بإلغاء القرار الإداري له أثر على الحكم الذي صدر من قبل في طلب وقف التنفيذ، سواء كان بإلغاء القرار أم برفض الدعوى، فالحكم بالإلغاء يعدم القرار الإداري من تاريخ صدوره وهذا يعد استمراراً لنفاذ الحكم بوقف تنفيذ القرار، أما إذا صدر الحكم في دعوى الإلغاء برفض الدعوى، فإن الحكم الصادر بوقف التنفيذ ينتهي أثره ويصبح بلا موضوع وتعود القوة التنفيذية للقرار الموقوف(٢).

فدعوى الوقف إذا ما رفعت مقترنة بدعوى الإلغاء كما هو حال القضاءين الفرنسي والمصري، على هيئة المحكمة أن تنظر في أسباب طلب وقف التنفيذ على وجه الاستعجال ومدى توفر شروطه، وفي القضاء السعودي سواء رفعت مقترنة بدعوى الإلغاء أو غير مقترنة، فعلى الدائرة أن تفصل في دعوى الوقف خلال أربع وعشرين ساعة غير متأثرة بالطعن في القرار الإداري بالإلغاء وسواء توفرت شروط دعوى الإلغاء من عدمه أو استكملت الإجراءات من عدمه، فكلا الدعويين منفصلتين ـ تماماً ـ ولا يربط فيهما إلا وحدة القرار الإداري محل الطعن من جراء الخطر المحدق بهذه المصلحة.

ننتهي مما سبق أن الاستعجال إجراء وقتي لا مساس بموجبه بأصل موضوع النزاع وأن دعوى وقف التنفيذ لا أثر لها في دعوى إلغاء القرار الإداري.

المطلب الخامس: الدعوى المستعجلة في الفقه.

لم يعرف الفقه الإسلامي ـ كما ذكرنا سابقاً ـ المصطلحات أو النظريات المستحدثة ولكنه يعتني بالوقائع فيسبغ عليها التكييف الشرعي بالجواز من عدمه والدعوى المستعجلة من هذا القبيل. فما هو موقف الفقه الإسلامي منها؟

---

(١) عبدالغني بسيوني: المرجع السابق، ص ٢٤٠.

(٢) حسني سعد عبدالواحد: تنفيذ الأحكام الإدارية، ص ٢٠٣.

معنى الاستعجال في اللغة:

الاستعجال من الإعجال والتعجل، بمعنى: الاستحثاث وطلب العجلة، ومنه استعجل الرجل، حثه وأمره أن يعجل في الأمر، واستعجلته، أي: تقدمته فحملته على العجلة، واستعجلته طلبت عجلته، ومنه قول الله تعالى: ﴿**وَلَوْ يُعَجِّلُ اللَّهُ لِلنَّاسِ الشَّرَّ اسْتِعْجَالَهُم بِالْخَيْرِ لَقُضِيَ إِلَيْهِمْ أَجَلُهُمْ**﴾[1] ويقال: استعجل الرجل، أي: أسرع في عمله حتى لا يفوته الوقت[2].

الدعاوى المستعجلة في الفقه الإسلامي:

من الدعاوى التي أولاها الفقه عناية خاصة وأعطى لها صفة الاستعجال تلك القضايا المتعلقة بالأوصياء وأموال اليتامى، فإذا كان على القاضي أن يبدأ مباشرته لعمله بالنظر في أحوال المحبوسين وقضاياهم وقضايا المسافرين والقضايا المستعجلة بوصف هذه القضايا مستثناة من الترتيب في نظر القضايا، فإن السادة الفقهاء ذهبوا إلى أنه يجب على القاضي أن يبادر بالنظر في أوضاع اليتامى والأوصياء عليهم؛ بل عليه أن يعلن ولايته على الأيتام الذين لا ولي لهم ويتولى بنفسه شئونهم[3].

ومن القضايا التي تشملها صفة الاستعجال: قضايا الوقف والنظر في مصالحها وأحوال فاقدي الأهلية الشرعية من المجانين، ويلحق بذلك كل القضايا التي يخشى عليها من فوات المصلحة لأحد أطرافها أو حدوث ضرر لا يمكن تلافيه فيما بعد فيقدم على غيره؛ لما تتصف به هذه الدعوى من الاستعجال[4]. (وهذه العلة هي نفسها العلة في رفع دعوى وقف تنفيذ القرار الإداري وهي التي نصت عليها الأنظمة المختلفة في فرنسا ومصر والمملكة العربية السعودية).

وقد أشارت مجلة الأحكام العدلية إلى الدعاوى التي تأخذ صفة الاستعجال، حيث جاء فيها: " ينبغي للحاكم أن يراعي الأقدم فالأقدم في رؤية الدعوى؛ ولكن إذا كان

---

(١) سورة يونس، الآية ١١.

(٢) لسان العرب ٤ / ٢٨٢، معجم مقاييس اللغة ٤ / ٢٣٧، الهادي إلى لغة العرب ٣ / ١٧١.

(٣) الإقناع للحجاوي ٢ / ٢٩٣، تبصرة الحكام لابن فرحون ١ / ٤٤.

(٤) الخرشي على مختصر خليل ٨ / ١٥٣.

تعجيل دعوى ورودها مؤخر من إيجاب الحال والمصلحة فيقدم رؤيتها "(١).

والنظر في أحوال المحبوسين من القضايا التي تتسم بصفة الاستعجال فكان على القاضي أن يتصفح أحوالهم عند مباشرة مهام عمله؛ وذلك لما في السجن من العذاب والاعتداء على الحريات، وهو يأتي على خلاف الأصل، فالشارع لا يجيز أن يبقى في الحبس إلا من ثبت عليه حكم يبرر وجوده فيه، ومثل هذه القضايا تعد استثناء من الأصل والموجب هي الأعذار المتعلقة بأطرافها والتي تستدعى سرعة الفصل في قضاياهم(٢).

كذلك من القضايا المستعجلة: قضايا المسافرين، فإذا ألزموا بالترتيب في الدخول على القاضي، فإنهم قد يتضررون، ولا سيما إذا كانوا غرباء عن البلد ولهم خصومة عند أناس من أهل البلد؛ لذلك رأى الفقهاء تقديم النظر في قضاياهم، اقتداء بتوجيه الخليفة عمر بن الخطاب ـ رضي الله عنه ـ عندما قال في إحدى توجيهاته للقضاة: "قدم الغريب فإنك إذا لم ترفع به حقاً ذهب وضاع حقه فتكون أنت الذي ضيعته"(٣).

من ذلك نجد أن السادة الفقهاء ذهبوا إلى تقديم بعض القضايا للنظر فيها على وجه الاستعجال؛ لما تشتمل عليه من ضرر لأحد أطرافها، والضرر مرفوع، والضرر يزال في الشريعة الإسلامية، وهذا الاتجاه يشمل كل أنواع القضايا من غير تصنيف لها (٤).

ومن الأحكام التي عرفها الفقه الإسلامي ما يسمى بالحكم غير القطعي أي: الحكم الوقتي، وهو الحكم الذي يصدر بطلب وقتي، أو باتخاذ تدبير تحفظي مؤقت (تماماً كدعوى وقف تنفيذ القرار الإداري)، والحكم الوقتي هذا يأخذ صفة الاستعجال؛ حيث

---

(١) المادة: ١٨١٠، ص ٣٦٩.

(٢) المغني لابن قدامة ١٤/ ٦٥، أدب القاضي للخصاف، ص ٦١ وما بعدها.

(٣) أخرجه ابن عساكر في تاريخه ٤٤/ ٢٧٩ وأخرجه ابن أبي الدنيا في الإشراف برقم (١٠٩) ص ١١٧. وأخرجه المتقي الهندي في كنز العمال برقم (١٤٣٥٧) ونسبه إلى ابن أبي الدنيا في كتاب الإشراف في منازل الأشراف ١/ ٥٥٧ في باب الخلافة مع الإمارة، وذكره ابن كثير في مسند الفاروق ٢/ ٥٤٩ وذكره ابن الجوزي في مناقب عمر بن الخطاب، ص ١٤٨.

(٤) المغني لابن قدامة ١٤/ ٦٦، المهذب للشيرازي ٢/ ٢٩٩، روضة الطالبين للنووي ١١/ ١٦٤، الأشباه والنظائر لابن نجيم، ص ٨٥، وللسيوطي، ص ١٧٦.

ينظم مراكز الخصوم تنظيماً مؤقتاً إلى أن يتم الفصل في الخصومة بحكم في موضوع الدعوى الأصلية، ومثال الأحكام الوقتية: الحكم بتعيين حارس قضائي على المال موضوع النزاع القائم، وكذلك الحكم بإحالة الأوراق القضائية إلى الخبير الفني، أو الحجز التحفظي على مال المدين، أو منعه من السفر [1].

كما أن من أهم سمات القضاء في الإسلام أنه كان يتم الفصل في الدعاوى دون تأجيل كما نشاهد اليوم، فمادام المدعي والمدعى عليه حاضرين مجلس القاضي ويتم طلب الدعوى من قبل المدعي فحينئذٍ يتم الحكم في الدعوى وإذا لم يوجد المدعى عليه كان يتم إخباره عن طريق المدعي أو يتم استدعاؤه من قبل القاضي، ويتم الفصل في الدعوى، وإذا كانت هناك بعض الدعاوى يحتاج الأمر فيها إلى إبلاغ الحاكم لأخذ الرأي والمشورة كان الحكم فور علمه يطلب من القاضي الحكم في القضية على وجه السرعة طبقاً لما يراه القاضي وما قال به حاكم الدولة بعد مشاورة أصحابه وأهل الرأي والمشورة في ذلك، وهناك قضايا كثيرة علم بها حكام المسلمين وأمروا بالفصل فيها على وجه السرعة؛ نظراً لتعلقها ببعض الأمور المتعلقة بالحكم. نورد مثالين بهذه القضايا ونستنتج منها ما يتعلق بدعوى وقف تنفيذ القرار الإداري وطبيعته:

١- ما روي في زمن النبي ﷺ - كما في قصة العسيف [2] - " أن رجلاً جاء إلى النبي ﷺ فقال: أنشدك الله إلا قضيت بيننا بكتاب الله فقام خصمه - وكان أفقه منه - فقال: صدق، اقض بيننا بكتاب الله، واذن لي يا رسول الله، فقال النبي ﷺ: قل: فقال: إن ابني كان عسيفاً في أهل هذا فزنا بامرأته فافتيدت منه بمائة شاة وخادم، وإني سألت رجالاً من أهل العلم فأخبروني على ابني جلد مائة وتغريب عام، وأن على امرأة هذا الرجم فقال: " والذي نفسي بيده لأقضين بينكم بكتاب الله، المائة والخادم رد عليك، وعلى ابنك مائة جلدة وتغريب عام، واغد يا أنيس [3] على امرأة هذا فسلها فإن

---

(١) نظرية الحكم القضائي بين الشريعة والقانون: المرجع السابق، ص ٤٩٦.

(٢) العسيف: مأخوذ من عسف، والعسيف هو: الأجير. مختار الصحاح لأبي بكر الرازي، ص ٤٣٢.

(٣) اختلف في اسمه فقيل أنس بن مرثد الغنوي وقيل: أنس بن مالك وصحح ابن حجر - رحمه الله - أنه=

اعترفت فارجمها " قال الراوي: " فغدا عليها فاعترفت فرجمها "(١).

الشاهد من الحديث فيما يخص موضوعنا، هو:

قوله ﷺ: اغد يا أنيس، فلما عرضت عليه ﷺ القضية وتبين أن الأمر فيها لا يحتمل التأخير أمر أنيساً على الفور(٢) بالذهاب وسؤالها وأنها إن أجابته واعترفت فينفذ فيها الحد دون رجوع إلى النبي ﷺ مما يدلنا على أن هذه القضية من القضايا المستعجلة، وأن هذا النوع عرف في زمن النبي ﷺ قبل زماننا ولكن لما كانت الأقضية في زمانه قليلة والبقعة الإسلامية لم تتسع بعد لم يكن الأمر في حاجة إلى تقسيم القضايا مستعجلة وعادية على خلاف هذا الزمن الذي كثرت فيه القضايا وتنوعت الأمر الذي أدى إلى تقسيم القضاء مستعجلاً وعاديّاً؛ رغبة في البت السريع للقضية وتمشياً مع ظروف القضايا المعروضة أمام القضاء.

٢- دعوى أهل سمرقند(٣):

= أنيس بن الضحاك الأسلمي. فتح الباري ١٢/ ١٤٠. فهو: أنيس بن الضحاك الأسلمي روى حديثين عن النبي ﷺ أحدهما الذي معنا والآخر عن عمرو بن مسلم عن أنيس بن الضحاك قال: قال النبي ﷺ لأبي ذر يا أبا ذر: البس الخشن الضيق حتى لا يجد العز والفخر فيك مساغاً. الإصابة ١/ ٧٦، أسد الغابة ١/ ١٥٧، الاستيعاب ١/ ٥٦.

(١) اخرجه البخاري في كتاب الحدود باب الاعتراف بالزنا ٨/ ٢٠٧ - ٢٠٨، وأخرجه مسلم في كتاب الحدود باب من اعترف على نفسه بالزنا ٥/ ٢٢١.

(٢) الأمر المطلق يفيد الوجوب وفائدته للوجوب على الفور وهو قول الجمهور وهو الصحيح.
انظر: الإحكام في أصول الأحكام للآمدي ٢/ ١٦٥ روضة الناظر لابن قدامة ٢/ ٦٢٣ التمهيد لأبي الخطاب ١/ ٢١٥، نهاية السول للإسنوي ٢/ ٥٥.

(٣) هي: بخارى أهم حاضرتين فيما وراء النهر (الصغد وما وراء النهر) وسمرقند في العصر الحديث قصبة ولاية سمرقند في التركستان الروسية، وهي تقوم على الضفة الجنوبية لنهر الصغد (وادي الصغد زرفشان) في موقع وصفه الرحالة المشارقة وكذلك الرحالة الروس والأوروبيون بأنه جنة بحق وكثيراً ما يرد الجزء الثاني من هذا الاسم الذي يشتمل على الكلمة الإيرانية الشرقية " قند" ومعناها مدينة في أسماء الأماكن الإيرانية الشرقية في حين أن الجزء الأول من الاسم لم يفسر بعد تفسيراً مقنعاً وقد ذكرت مدينة سمرقند أول ما ذكرت في أخبار حروب الإسكندر بالمشرق بصيغة مركندة، وقد احتلها الإسكندر عدة مرات إبان قتاله مع السيتاميين وسواها بالأرض على أن الرواية العربية تذكر أن الإسكندر هو منشئ هذه=

دخل القائد العسكري " قتيبة بن مسلم" [١] على رأس جيش المسلمين مدينة "سمرقند" غدراً، دون اتباع الإجراءات التي قررها الإسلام، والتي ذكرها النبي ﷺ بقوله: (وإذا لقيت عدوك فادعهم أولاً إلى الإسلام فيكونوا منا، فإن أبو إلا البقاء على دينهم وسلطانهم، فاسألهم الجزية. فإن أبو الجزية فاستعن بالله وقاتلهم)[٢].

ولم يسكت أهل سمرقند على مخالفة الإدارة ممثلة في قائدها العسكري للأشكال والإجراءات مما جعل قرار " قتيبة " معيباً بعيب الشكل، وتظلموا إلى الخليفة العادل "عمر بن عبدالعزيز"[٣]، فكتب إلى واليه في الولاية المجاورة وأمره بأن ييسر لهم رفع

= المدينة. وكانت سمرقند في عهد القواد الذين تنازعوا ملك الإسكندر بعد تقسيم عام ٣٢٣هـ تابعة لولاية بلخ بصفتها قصبة الصغد وقد وقعت في أيدي السلوقيين هي وبلخ عندما أعلن ديودوتس استقلاله وتأسست المملكة الإغريقية البلخية في عهد أنطيوخس الثاني ثيوس، ومن ثم أصبحت معرضة لهجمات برابرة الشمال وغدت سمرقند من ذلك الوقت حتى الفتح العربي (القرن الثامن الميلادي) منفصلة عن إيران من الناحيتين التاريخية والاقتصادية، وإن ظل التبادل الثقافي بينها وبين البلاد الغربية متصلاً وتعدّ الآن ثانية كبريات مدن جمهورية أوزبكستان عدد سكانها ٥١٥,٠٠٠ نسمة تعدّ المدينة مركزاً تعليميّاً وتنتج مصانعها الأجزاء المكونة لأجهزة المذياع والمنتجات الحريرية وصناعات الجرارات. دائرة المعارف للبستاني ١٠ / ٤٨ - ٥١ موجز دائرة المعارف الإسلامية: سليمان باشا ١٩ / ٥٨٥٨ - ٥٨٦٥. الموسوعة العربية العالمية ١٣ / ٩٩.

(١) هو: قتيبة بن مسلم بن عمرو بن الحصين الباهلي أبو حفص أمير فاتح من مفاخر العرب فتح كثيراً من البلدان والأمصار حتى غزا أطراف الصين وضرب عليهم الجزية، واذعنت له بلاد ما وراء النهر اكتعها كان دمث الأخلاق داهية، مرهوب الجانب، عظيم المكانة وطيل الروية راوية للشعر عالماً به. السير ٤ / ٤١٠، الإعلام ٦ / ٢٨.

(٢) أخرجه مسلم في صحيحه كتاب الجهاد باب آداب الغزو ٣ / ١٣٥٦ وأبو داود في كتاب الجهاد باب في دعاء المشركين ٣ / ٨٥ والترمذي في كتاب الديات ٢ / ٥٩، ١٤ / ١١٣٦، ١٤٤ وفي كتاب السير باب وصية النبي في القتال (٢ / ١٢١، ١٣٧، ١٦٨٢)، وابن ماجه في كتاب الجهاد باب وصية الإمام ٣٨ / ٨٥٨.

(٣) هو: عمر بن عبدالعزيز بن مروان بن الحكم الأموي القرشي، أبو حفص: الخليفة الصالح، الملك العادل وربما قيل له خامس الخلفاء الراشدين، ولد ونشأ بالمدينة وولي أمرتها للوليد ثم استوزره سليمان بن عبدالملك بالشام وولي الخلافة بعهد من سليمان سنة ٩٩ هـ، ولم تطل مدة خلافته وكان يدعى أشج بني أمية وأخباره في عدله وحسن سياسته كثيرة ألفت فيه التآليف الكثيرة قديماً وحديثاً توفي سنة ١٠١هـ. فوات الوفيات ٢ / ١٠٥، السير ٤ / ١١٤، الأعلام ٥ / ٢٠٩.

دعواهم على وجه السرعة إلى القاضي فإن ثبت لديه ما ادعوا، أمر بإخراج المسلمين من "سمرقند" إلى معسكرهم كما كانوا قبل أن يظهر عليهم " قتيبة " . قال: فأجلس لهم القاضي فحكم بعد سماع الطرفين بأن يخرج المسلمون من مدينة "سمرقند" وإعادة الحالة إلى ما كانت عليه (وهذا صلب الحكم في الدعاوى المستعجلة) وأن ينابذوهم[١] على سواء، فيكون صلحاً جديداً أو ظفراً عنوة[٢] .

فقال أهل البلد بعد أن سمعوا الحكم؛ بل نرضى بما كان، ولا نجدد حرباً وتراضوا على ذلك.

وفي بعض الروايات أن أهلها دخلوا في الإسلام بعد أن أدهشهم عدل القاضي[٣] .

المستنتج من القضية:

١- الموافقة على رفع الدعوى من أهل سمرقند، نظراً لما أصابهم من ضرر نتيجة غزو بلادهم على وجه الاستعجال.

٢- أن القاضي أمر بإلغاء القرار الإداري الصادر عن القائد العسكري بعد النظر في موضوع الدعوى؛ لأنه مشوب بعيب الشكل والإجراءات.

٣- أن القاضي أمر بإعادة الأوضاع إلى ما كانت عليه قبل اتخاذ قرار الهجوم واقتحام المدينة (هذا هو هدف الدعاوى المستعجلة) .

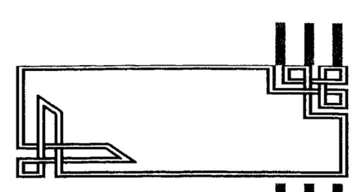
٤- أن القضية لم تخرج أعمال السيادة، والعمليات الحربية متعلقة بأعمال السيادة، فلم تخرجها من رقابة القضاء، كما هو مقرر في النظم الإدارية المعاصرة؛ بل خضع قرار القائد العسكري لرقابة القضاء، وهذا من وجهة نظرنا يعد تطبيقاً نموذجيّاً للمشروعية الإسلامية تقصر عنه المشروعية الوضعية ونتمنى للنظم الوضعية أن تحذو حذو النظام الإسلامي.

نخلص مما سبق أن الفقه الإسلامي عرف ما يسمى بالدعوى المستعجلة وطبقها في الدعاوى المتعلقة بالحقوق الخاصة بالأفراد، كما عرفها أيضاً من خلال الشئون الإدارية المتعلقة بإدارة الدولة بل وحتى تلك المتعلقة بأعمال السيادة وتطبيق مبدأ المشروعية.

(١) ينابذوهم: النبذ طرح الشيء وتركه والانتباه والتنحي وهو تحذير كل واحد من الطرفين ونبذ كل واحد منها إلى الفريق الآخر العهد الذي تعاهدوا عليه. لسان العرب ٣ / ٥١٢ .

(٢) عنوة: العنوة القهر، يقال: اخذناها عنوة أي قهراً بالسيف. معجم مقاييس اللغة ٣ / ١٤٧ .

(٣) تاريخ الأمم والملوك: محمد بن جرير الطبري ٦ / ٥٦٨ .



الفصل الثاني

شروط دعوى وقف تنفيذ القرار الإداري

المبحث الأول: الشروط المتعلقة بوقف التنفيذ.

المبحث الثاني: الشروط الموضوعية لدعوى وقف التنفيذ.

المبحث الثالث: الشروط الشكلية للدعوى.

الفصل الثاني
شروط دعوى وقف تنفيذ القرار الإداري

المقدمـــة:

سنمخر عباب هذا الفصل بدراسة الشروط المتعلقة بدعوى وقف تنفيذ القرار الإداري وهذه الشروط منها: ما يتعلق بوقف التنفيذ في ذاته والحكم به، وهما شرطا الاستعجال والجدية ثم نتناول الشروط الموضوعية لدعوى وقف التنفيذ، وهي شروط تتعلق بالقرار الإداري محل الدعوى، سواء كانت القرارات ذات الطبيعة الخاصة، مثل القرارات السلبية أو المنفصلة أو المنعدمة والشروط المتعلقة برافع الدعوى، كما نبين الشروط الشكلية للدعوى والمتمثلة في وجود دعوى الإلغاء ومدى الاقتراب بين الدعويين وإن كان هناك بعضاً من الشراح يجعلها شروطا خاصة بالحكم القضائي في دعوى وقف التنفيذ ويقصرها على الشرط الشكلي وشرط الاستعجال وشرط تأثير المصلحة العامة على الحكم في دعوى وقف التنفيذ وشرط المشروعية (١).

هذه الشروط نتناولها طبقاً للتقسيم الذي اخترناه مع بيان وجهة نظر الفقه الإسلامي في كل نوع من هذه الشروط وذلك طبقاً لتقسيم هذا الفصل إلى المباحث التالية:

المبحث الأول: الشروط المتعلقة بوقف التنفيذ.

المبحث الثاني: الشروط الموضوعية لدعوى وقف التنفيذ.

المبحث الثالث: الشروط الشكلية للدعوى.

---

(١) عبدالغني بسيوني: وقف تنفيذ القرار الإداري، ص ١٢٣، فهد الدغيثر: وقف تنفيذ القرارات الإدارية، ص ٢٣.

المبحث الأول

الشروط المتعلقة بوقف التنفيذ

تتمثل الشروط المتعلقة بوقف التنفيذ في شرطي الاستعجال والجدية والبعض ـ كما قلت ـ يعدّها شروطاً موضوعية ويطلق على شرط الجدية: شرط المشروعية؛ بل ويضيف شرطاً رابعاً هو مدى تأثير المصلحة العامة على الحكم.

كما يتصدى البعض لكل الشروط دون تقسيم واضح وعلى أي حال فإننا سنسير على التقسيم الذي اخترناه في هذا المبحث ويتم تقسيمه إلى ثلاثة مطالب على الوجه التالي:

المطلب الأول: شرط الاستعجال.

يمثل شرط الاستعجال أحد الشرطين لقبول طلب وقف تنفيذ القرار الإداري سواء كان ذلك في النظم الإدارية المقارنة أو النظام الإداري السعودي، ويعني هذا الشرط: أن هناك ضرراً يخشى وقوعه إذا ما تم تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه بالإلغاء؛ لذلك يتعين على الدائرة المتخصصة أن تأمر بوقف التنفيذ؛ منعاً لوقوع هذا الضرر المحدق.

لذلك؛ يطلق ـ أحياناً ـ على هذا الشرط: شرط الضرر(١) أو شرط السرعة(٢) ويقصد بالاستعجال في رفع الضرر ترتب أضرار جسيمة على تنفيذ القرار لا يمكن تداركها لو نفذ أو حصول نتائج يتعذر تداركها فيما لو حكم بإلغاء القرار فيما بعد(٣).

إذاً شرط الاستعجال الذي يدفع رافع الدعوى ينبني على الضرر الذي يلحق به وخوفاً على مصلحته يلجأ إلى القضاء المستعجل وهذه المصلحة تنعكس على مكانة الإدارة وامتيازها مما يمكن معه الحفاظ على المصلحة العامة وهذا ما يتجه إليه أكثر الشراح في فرنسا بأن المصلحة العامة تعد أحد العناصر الأساسية لتقدير جسامة الضرر، ويقترب

---

(١) فهد الدغيثر: المرجع السابق، ص ٢٩.

(٢) حكم ديوان المظالم رقم ١٩/د/١/٢ لعام ١٤٢٠هـ (غير منشور).

(٣) حكم ديوان المظالم رقم ١/د/ف/٨ لعام ١٤١٨هـ (غير منشور)، حكم آخر رقم ٣/د/ف/٨ لعام ١٤١٨هـ، المادة السابعة من قواعد المرافعات أمام ديوان المظالم، أشرت إليها في أكثر من موضع.

من هذا الاتجاه مجلس الدولة المصري؛ حيث يعدّ المصلحة العامة من عناصر التقدير التي تؤثر في اتجاه المحكمة عند إصدار حكمها [١].

أما في المملكة العربية السعودية، فإن النظام لا يميل إلى الأخذ بما أخذ به النظامين الفرنسي والمصري في عدّ المصلحة العامة شرطاً؛ للحكم بوقف التنفيذ فالقضاء الإداري السعودي لا يأخذ بهذا الاعتبار، وأحكام ديوان المظالم تسير على عدم عدّ المصلحة العامة شرطاً؛ لإصدار الحكم القضائي وأحكامه مستقرة على ضرورة وجود شرطي الاستعجال والجدية؛ ولكن قد يكون للمصلحة العامة بعض التأثير في خلق قناعة القاضي أو اتجاهه في إصدار الأحكام ولو ضمنيّاً، ومن أمثلة ذلك: ما ورد في حكم لديوان المظالم ما نصه: "إن ثمة خطراً محدقاً قد ينجم عن قيام الأطراف المتصلة بموضوع النزاع بالعمل سويّاً.... وما قد يصاحب ذلك من مشاحنات قبلية قد تحدث بينهم، إضافة إلى ما قد يترتب على مضي أحد هذه الأطراف في العمل بالأرض من أضرار تلحق به أو بالمدعي أو بالخزانة العامة لا يمكن تداركها فيما بعد" [٢].

لذلك، فالقضاء الإداري في المملكة يأخذ بما استقر عليه القضاء المقارن بالاتجاه الذي يميل إلى اعتبار الدفاع عن حقوق الأفراد وحماية مصالحهم تكون بموجب دعوى وقف تنفيذ القرار الإداري.

كما أن القاضي في دعوى وقف تنفيذ القرار الإداري يملك سلطة تقديرية حول مدى توفر شرط الضرر (الاستعجال) والجدية ـ أيضاً ـ؛ بل أمر ملزم للقاضي متى توفر الشرطان، سواء في فرنسا أو في مصر [٣].

ويقترب ديوان المظالم في المملكة مما هو معمول به في مصر؛ حيث تقيد نص المادة السابعة من قواعد المرافعات أمام الديوان، منح السلطة التقديرية للقاضي في تقدير الأضرار الناتجة من تنفيذ القرار الإداري؛ حيث اللفظ في النص "يجوز" وبذلك يكون

(١) عبدالغني بسيوني: المرجع السابق، ص ١٣٦، فهدالدغيثر: المرجع السابق، ص ٢٥، ٢٦.

(٢) حكم ديوان المظالم رقم ١/د/ف/١ لعام ١٤١٠هـ القضية رقم ٤١٨/١/ق لعام ١٤٠٧هـ (غير منشور).

(٣) محمد كمال الدين منير: قضاء الأمور المستعجلة، ص ٢٩٦، عبدالغني بسيوني: المرجع السابق، ص ١٥٨.

للقاضي الإداري سلطة تقديرية للحكم بوقف تنفيذ القرار الإداري من عدمه حتى ولو توفر الشرطان[1].

مفهوم الضرر الموجب للاستعجال:

إن الضرر المقصود، هو: الضرر الذي يصعب إصلاحه ولا يجدي التعويض عنه، أو يترتب عليه آثار يصعب إصلاحها، أو أن يكون على درجة غير عادية من الجسامة.

ومفهوم الضرر في أحكام ديوان المظالم يقترب من هذا؛ حيث يتردد في أحكامه "ضرر يصعب إصلاحه ولا يجدي التعويض عنه..."[2].

فالضرر أيّاً كان يجب أن يكون على درجة غير عادية من الجسامة، بحيث يكون من الصعوبة تعديله في الواقع، فجسامة الضرر تعني: صعوبة إصلاحه وليس بالضرورة أن يكون في معنى استحالة إصلاحه، وكأن يكون من شأن تنفيذ القرار حرمان الطالب من فرصة أداء الامتحان لو كان له حق فيه مما يتعذر معه تدارك النتيجة لوحل موعد الامتحان، أو منع مريض من السفر إلى الخارج للعلاج، وركن الضرر الموجب للاستعجال، هو: عماد وقف التنفيذ بوصفها دعوى استثنائية ومستعجلة[3].

فالنتائج التي يتعذر تداركها هي قوام وقف التنفيذ، وهذا الشرط يكتسب مكانة خاصة في دعوى وقف التنفيذ بصفته الشرط الأساسي لها، وأحكام ديوان المظالم بجانب نص المادة السابعة المشار إليها سابقاً تتواتر على ذلك، فلا جواز لوقف التنفيذ إلا في حال ترتب آثار يتعذر تداركها والغاية من الحكم هو تفادي ضرر أو خطر محدق حال[4].

والمقصود بنتائج تنفيذ القرار الإداري التي يتعذر تداركها هي النتائج التي يستحيل أو يمتنع إصلاحها عيناً بإعادة الحالة إلى ما كانت عليه من نفس النوع والجنس حالة إلغاء القرار إذا ما قضت المحكمة بذلك[5].

---

(١) فهد الدغيثر: المرجع السابق، ص ٢٨.

(٢) حكم ديوان المظالم رقم ١/د/١/٧ لسنة ١٤٠٥هـ القضية رقم ٩٤٦/١/ق لعام ١٤٠٤هـ (غير منشور).

(٣) محمد فؤاد عبدالباسط: وقف تنفيذ القرار، ص ٢٥٨.

(٤) فهد الدغيثر: المرجع السابق، ص ٣٤.

(٥) سليمان الطماوي: قضاء الإلغاء، ص ١٠١٢.

ويضيف ديوان المظالم في المملكة مفهوماً آخر أكثر وضوحاً وهو أن القرار المراد وقفه يكون منطوياً على تجنٍّ واضح من الإدارة وافتيات على مصلحة يستلزم حمايتها، كمصلحة الطالب الذي سيحرم من الامتحان؛ حيث يستلزم إيقاف القرار مؤقتاً ويسمح له بأداء الامتحان الأمر الذي يقضي بإبطال القرار، وهذا التجني هو ما سيوجد لدى القاضي قناعة بأن القرار يجب إلغاؤه، وأنه بذاته يشكل ضرراً يستوجب معه وقف القرار(١).

مكانة الاستعجال كشرط في الدعوى:

الاستعجال له مكانة خاصة بالنسبة لدعوى وقف تنفيذ القرار الإداري فهو مبرر رفع الدعوى وهو الذي يسبغ عليها الطبيعة المستعجلة كما أنها تتميز به، كما أنه يعد قيداً في حالة اللجوء إلى هذه الدعوى، فالاستعجال هو الهدف المقرر لدعوى وقف التنفيذ وهو تفادي وقوع الضرر الذي يترتب على التنفيذ الحال والفوري للقرار الإداري المطلوب وقف تنفيذه ومن ثم فإنها تعدّ في عداد الدعاوى المستعجلة، فهناك علاقة خاصة بين شرط الاستعجال ودعوى وقف التنفيذ(٢).

وأيّاً كان الوضع، فإن المكانة الخاصة لشرط الاستعجال واضحة جلية وبالتالي يكتسب هذا الشرط أولوية الفحص؛ بل يكتفى بفحصه للحكم بوقف التنفيذ أخذاً بالأحوط؛ لدفع الضرر وذلك حال كون وقف التنفيذ قد أصبح حالاً ولا سبيل لدفعه أو التريث فيه، كما أن جدية الطاعن مندرجة في شرط الضرر بحجة أن الأول (الجدية) يحمل على أنه الإثبات اللازم للثاني (الاستعجال)(٣).

والأمر في ديوان المظالم بالمملكة ـ كما هو الحال في فرنسا ومصر ـ يكتسب شرط الاستعجال مكانة خاصة في تنظيم دعوى وقف التنفيذ وأحكام الديوان ونص المادة

---

(١) حكم ديوان المظالم رقم ٥/د/ف/٧ لعام ١٤١٦هـ (غير منشور)، علي العبودي: المرجع السابق، ص ٢٦.

(٢) فهد الدغيثر: المرجع السابق، ص ٣٣.

(٣) محمد عطية: الطلبات المستعجلة أمام محاكم مجلس الدولة، ص ١١١ وما بعدها، حمدي ياسين، عكاشة: إجراءات الدعوى الإدارية، ص ٢٦٣.

السابعة واضح ميلها إلى التعرض لشرط الاستعجال قبل التطرق إلى الأسباب الجدّية أو إلى ركن المشروعية من قبل القاضي مما يتضح معه أهمية ركن الاستعجال في الدعوى، وقد سبق توضيح معنى الاستعجال أو مفهوم الضرر.

استظهار الاستعجال في بعض التطبيقات:

١- في مجال الملكية الخاصة بالأفراد:

- صدر حكم لديوان المظالم بوقف قرار إزالة مسبح ومظلة وسقف كراج السيارات الخاص بمنزل المدعي، وجاء في الحكم: "حيث إن هذا القرار فيه تجنٍّ واضح على المدعي، كما أن إزالة المسبح والمظلة وكراج السيارات تمثل ضرراً يصعب تداركه" (١).

وشرط الاستعجال الدافع إلى رفع الدعوى واضح من منطوق الحكم وهو التجني والضرر الذي يصعب تداركه.

- في حكم آخر جاء ما نصه: " وحيث إنه يتعذر تدارك آثار إزالة منزل المدعي خاصة وأنه يسكن فيه هو وعائلته وبناء على ما تقدم، فإن الدائرة تأمر بوقف تنفيذ قرار إزالة منزل المدعي "(٢).

وواضح أن إزالة منزل المدعي يلحق به ضرراً محدقاً؛ لما يترتب عليه من آثار اجتماعية واقتصادية خطيرة؛ لما فيه من انتهاك لحرمات الأسر وضياع أموالها؛ لذا كان قرار الدائرة بوقف تنفيذ القرار الإداري هو الأصوب.

٢- في مجال الوظيفة العامة:

- جاء في حكم للديوان ما نصه: "خصوصاً وأن من شأن تنفيذ هذا النقل تم القضاء بعد ذلك بإبطاله (وترتب عليه) عدم استقرار الوضع الأسري للطالب ومن ناحية أخرى عدم استقراره في المكان الوظيفي مما يؤثِّر على كفاءة العمل وحسن أدائه، وتلك جميعاً اعتبارات يتوافر معها ركن الاستعجال المبرر لطلب وقف التنفيذ"(٣).

---

(١) حكم ديوان المظالم رقم ١/د/ف/٧ لعام ١٤١٧هـ (غير منشور).

(٢) حكم ديوان المظالم رقم ٨/د/ف/٧ لعام ١٤١٧هـ (غير منشور).

(٣) حكم رقم ١/١٦، مجموعة المبادئ لعام ١٤٠٠ هـ، ص ٢١١.

يتضح من الحكم مسوغات وقف تنفيذ القرار وهي أضرار تلحق بالمدعي تترتب على عدم استقرار الوضع الأسري والوضع الوظيفي وهذا يؤثر سلباً على حسن أداء العمل الوظيفي.

- وفي حكم آخر لديوان المظالم جاء فيه: " أن القرار مشوب بمخالفة النظام وفيه تجنٍّ واضح على المدعي مما يستوجب معه وقف القرار، إضافة إلى ما قد يترتب على مباشرة العمل في الرياض من أضرار جسيمة لا يمكن تداركها لعل من أخطرها نقص نظره الحاد حسب التقرير الطبي المرفق ستمتد في المعاناة النفسية والجسدية التي سيصاب بها لبعده عن أهله وأولاده وعدم استطاعته تدبير أموره دون مساعدة من أهله لمرضه الحاد في نظره مما قد يدفعه إلى الاستقالة حسب إفادة المدعي"(١).

واضح من منطوق الحكم - وإن كان لفاعله تعليق - أن الضرر هو المسوغ لوقف قرار هذا الموظف.

٣- في مجال الحفاظ على المرافق العامة:

- جاء في حكم للديوان ما نصه: "إذا تم حجز مستحقات المؤسسة عن هذه العقود، فإن ذلك سيؤثر بدرجة كبيرة على حجم السعودة التي تحتاجها؛ لتنفيذ المشروعات المتعاقد عليها والتزاماتها المالية لجهات أخرى كثيرة مما يؤدي إلى عدم تمكنها من الاستمرار وإشهار إفلاسها، مما سيؤثر بالتالي على سير وانتظام المرافق العامة التي التزمت المؤسسة بتشغيلها وصيانتها "(٢).

مفاد الحكم أن حجز المستحقات المالية للمؤسسة سيترتب عليه إضرار بمركزها المالي مما يؤدي إلى شهر إفلاسها وتوقف المرافق العامة التابعة لها عن أداء دورها في خدمة المواطنين بانتظام واطراد مما أدى بالدائرة إلى إصدار حكمها بوقف تنفيذ القرار الإداري، القاضي بوقف صرف المستحقات المالية لهذه المؤسسة.

- وفي حكم حديث جاء ما نصه: " وحيث إن الدائرة ترى وجاهة ما ذكرته المدعية؛

---

(١) حكم ديوان المظالم رقم ٥/د/ف/٧ لعام ١٤١٦هـ (غير منشور).

(٢) حكم ديوان المظالم رقم ١٧/د/١/٢ لعام ١٤١٦ هـ (غير منشور).

إذ إن تسييل الضمان يؤثر على سمعة المقاول.... وسمعة التاجر هي رأس ماله، ووقف التعاملات المصرفية معه سيؤدي بلا شك إلى توقف أعماله كلها؛ إذ إن المعاملات المصرفية هي عصب الحياة التجارية في الوقت الحاضر، الأمر الذي ترى معه الدائرة شروط الاستعجال في هذا الطلب"(١).

مفاد الحكم أن هناك ضرراً سيلحق بالمقاول نتيجة وقف المعاملات المصرفية، وهذا مبرر لوجود سبب طلب إيقاف القرار الصادر بوقف التعامل معه من قبل المصارف وشرط الاستعجال واضح من طبيعة المعاملات التي يضطلع بها المقاول.

٤- في مجال العلاقات الاجتماعية:

- جاء في نص حكم للديوان: "وإضافة إلى ما يترتب على مباشرة قرار اللجنة من أضرار جسيمة لا يمكن تداركها لعل أخطرها تفاقم حدة النزاع بين الجارين قبل الفصل في الدعوى إضافة إلى المعاناة النفسية التي سيصاب بها المدعي مما يدفعه إلى أمور لا تحمد عقباها "(٢).

ويتضح من الحكم مدى الضرر المترتب على تنفيذ قرار اللجنة المشار إليها؛ لذا كان على الدائرة إيقاف العمل به لحين الفصل في الدعوى الموضوعية.

أكتفي بهذا القدر من التطبيقات القضائية، ونستخلص من دراستنا للشرط الأول من الشروط المتعلقة بوقف التنفيذ وهو شرط الاستعجال أن يكون هناك تقدير جدي لأسباب هذا الاستعجال؛ حتى يكون مقبولاً من قبل الدائرة للفصل في دعوى التنفيذ، فقاضي الموضوع يملك - كما سبق - تقدير مدى توفر الاستعجال بناء على عدة عناصر، لعل أهمها، ما يأتي:

١- ضيق الوقت: وهو أهم عناصر الاستعجال، فقصر المدة يعد في ذاته قرينة على الاستعجال، والقاضي يقوم بعملية موازنة بين اقتراب وقوع الضرر المطلوب تفاديه وبين العوامل والاعتبارات المحيطة بالنزاع التي قد يكون بعضها خارجياً وبين الوقت الكافي

---

(١) حكم ديوان المظالم رقم ١٩/د/١/٢ لعام ١٤٢٠هـ (غير منشور).

(٢) حكم ديوان المظالم رقم ١/د/ف/٧ لعام ١٤١٧هـ (غير منشور).

لصدور الحكم القضائي، وفي ضوء كل هذه الاعتبارات تتحدد اللحظة الواجب فيها تدخل القاضي للفصل في دعوى وقف التنفيذ وإصدار قراره[1].

٢- جسامة الضرر: هذا العنصر من العناصر التي تدخل في سلطة القاضي التقديرية وسبق الحديث عنه تفصيلاً في صفحات البحث[2]؛ حيث انتهيت بأنه الضرر الذي يصعب إصلاحه ولا يجدي التعويض عنه[3]؛ طبقاً لما انتهى إليه ديوان المظالم والقضاءين المصري والفرنسي.

٣- التوازن بين المصلحة العامة والخاصة: هذا يلزم القاضي، عند تقديره لمدى الضرر الذي سيصيب طالب الوقف وتتأثر به مصلحته أن يراعي كذلك المصلحة العامة عند تقديره لهذا الضرر[4].

وفي حكم لديوان المظالم غُلِّبت فيه المصلحة العامة على المصلحة الخاصة لطالب الوقف؛ لإمكانية التعويض: "وحيث إنه بإنزال ما تقدم على وقائع الدعوى الماثلة فإن تنفيذ الأمانة للإجراء الذي هي بصدد اتخاذه لا يترتب عليه آثار يتعذر تداركها إذ يمكن تدارك الآثار المترتبة على إجراء الأمانة بالتعويض إن وجد له مقتضًى"[5].

بهذا أكون قد انتهيت من الشرط الأول من الشروط المتعلقة بوقف التنفيذ وهو شرط الاستعجال، فقد بينت مفهومه وخصائصه وعناصره ومدى سلطة القاضي التقديرية في استظهاره والتطبيقات القضائية له.

المطلب الثاني: شرط الجدية.

شرط الجدية، هو: الشرط الثاني بعد شرط الاستعجال، ويطلق عليه البعض[6]:

---

(١) محمد فؤاد عبدالباسط: وقف تنفيذ القرار الإداري، ص ٣٨٠، فهد الدغيثر: مفهوم المنازعة الإدارية المستعجلة، ص ٤٩.

(٢) انظر ص ١٣٠ من هذا الكتاب.

(٣) حكم ديوان المظالم رقم ١/د/١/٢ لعام ١٤١٩هـ (غير منشور).

(٤) عبدالغني بسيوني: وقف تنفيذ القرار الإداري، ص ١٣٧.

(٥) حكم ديوان المظالم رقم ١٠/د/١/٢ لعام ١٤١٩هـ (غير منشور).

(٦) عبدالغني بسيوني: وقف القرارات الإدارية، ص ١٧٥.

شرط المشروعية، ويقصد به: رجحان احتمال الحكم بإلغاء القرار الإداري بناء على الأسباب الجدية التي أسس عليها الطاعن دعوى الإلغاء، بحيث إذا رأت الدائرة من فحصها الظاهري للدعوى أن الأسباب التي استند إليها المدعي لإلغاء القرار المطعون فيه مشروعة، فإنها تقضي بوقف تنفيذ القرار الإداري إذا ما توفرت الشروط الأخرى.

ويستند هذا الشرط في استخلاصه إلى الحس السليم؛ إذ لا توجد مصلحة عملية حقيقية لوقف التنفيذ إلا إذا وجدت فرصاً حقيقية بالنسبة لموضوع الدعوى[١].

مفهوم الأسباب الجدية:

يكتنف الغموض مفهوم الجدية؛ وذلك للارتباط القوي بين هذا المفهوم وأصل النزاع، فالقاضي عند نظر دعوى وقف التنفيذ يجد نفسه أمام إشكالية تتمثل في كيفية التوفيق بين فحص جدية الأسباب وعدم المساس في الوقف ذاته - موضوع أصل النزاع - وهو إلغاء القرار الإداري.

من هنا نجد أن تحديد مفهوم الأسباب الجدية يرتبط دائماً بالسياسة القضائية التي يسير على نهجها هذا القضاء أو ذاك؛ لذلك في تحديد مفهوم الجدية نجد من يسير على نهج متشدد ومن يسير على نهج يتسم بالمرونة، فالجدية إما أن تكون أسباباً لا يقصد من وراء التقدم بها إلى القضاء إلا المماطلة والتسويف وضياع الوقت، ويكتفى بشأنها أن ينشأ في وجدان القاضي شكوك حول مشروعية القرار وإما أن تكون أسباباً صحيحة ومؤسسة بمعنى أن وقف التنفيذ لا يقضي به إلا إذا كان الحكم بالإلغاء مؤكداً أو شبه مؤكد[٢].

وتبدو أهمية الأسباب الجدية؛ لما تضعه من أبعاد عملية في توضيح الطبيعة المستعجلة لدعوى وقف التنفيذ وعدم مساسها بأصل موضوع النزاع، وهذه الأهمية تتضح من تواتر أحكام القضاء الفرنسي من ضرورة وجود الأسباب الجدية في الشق الموضوعي للدعوى بجوار شرط الضرر؛ لكي يستجاب إلى طلب وقف تنفيذ القرار

---

(١) عبدالغني بسيوني: وقف القرارات الإدارية، ص ١٧٥.

(٢) فهد الدغيثر: وقف تنفيذ القرارات الإدارية، ص ٤٣، محمد كمال الدين منير: قضاء الأمور الإدارية المستعجلة، ص ٢١١.

المطعون فيه بالإلغاء في الشق المستعجل منه؛ بيد أن القضاء الفرنسي يميل وبشكل مستمر نحو التشدد في تحديد المقصود بالأسباب الجدية على نحو يجعل من شرط الأسباب الجدية شرطاً موضوعياً[1].

وبالنسبة للقضاء المصري، فإن ركن المشروعية يتمثل في جدية الأسباب التي يستند إليها الطعن بالإلغاء في القرار المطلوب وقف تنفيذه، ويشترط القضاء المصري استناد الدعوى الموضوعية - الإلغاء - إلى أسباب جدية؛ لكي يستجيب إلى طلب الطاعن بوقف تنفيذ القرار المطعون فيه بالإلغاء وإذا كان القاضي - وهو في سبيل الفصل في هذا الطلب - يتناول الموضوع، فإن نظرته له يجب أن تكون أولية؛ بحيث لا يتعرض له إلا بالقدر الذي يسمح له بتكوين رأي في خصوص وقف التنفيذ دون أن يسبق قاضي الموضوع وينتهي إلى تكوين عقيدة فيه[2].

مسلك ديوان المظالم في تقدير الأسباب الجدية:

اعتبر ديوان المظالم في المملكة الشرط الثاني من شروط دعوى وقف التنفيذ وهو المتعلق بالأسباب الجدية متصلاً بمبدأ المشروعية، وعلى ذلك يجب على الدائرة أن تبين أن طلبات المدعين تقوم على أسباب جدية، ومرد اعتبار اتصال هذه الأسباب بمبدأ المشروعية، هو: طبيعة وقف التنفيذ المستمدة من دعوى الإلغاء لأن سلطة وقف تنفيذ القرار هي من سلطة إبطاله[3].

وإذا رجعنا إلى نص المادة السابعة من قواعد التقاضي أمام الديوان، نجد أنها لم تذكر شروط الأسباب الجدية، وكل ما يتعلق بها مجرد اجتهادات من الشراح في استخلاص هذه الشروط من أحكام ديوان المظالم، ويمكن أن يقال: إن الأمر لا يقتصر على مجرد تسويف أو مماطلة من قبل رافع الدعوى؛ لأن الأمر يرتبط بقرار إداري واجب النفاذ وقد

(١) عبدالغني بسيوني: المرجع السابق، ص ١٧٧، فهد الدغيثر: المرجع السابق، ص ٤٤.

(٢) محمد كامل ليلة: الرقابة على أعمال الإدارة، ص ١٢٧٣ وما بعدها.

(٣) حكم ديوان المظالم رقم ٥/د/ف/٧/١٤١٦هـ (غير منشور)، وحكم آخر رقم ١/د/ف/٧ لعام ١٤١٧هـ، فهد المدرع: القضاء الإداري المستعجل، ص ٤٤.

يصل الأمر إلى حد إلغائه، فالسبب القوي إذاً لا بد أن يتم بحسب الظاهر من الأوراق دون الغوص في عمق النزاع الموضوعي(١).

ولا يشترط صحة جميع الادعاءات الموجهة إلى القرار؛ بل يكفي منها ما يثير الشك في وجدان القاضي بعدم مشروعية القرار، كأن يتبين من ظاهر الأوراق المقدمة أن المدعي على حق في دعواه أو في أغلب طلباته(٢).

بذلك، فإن شرط الجدية بوصفه المتقدم، يعد بمثابة عنصر توازن لصالح الإدارة التي يجب ألا تمس قراراتها بالإلغاء أو الوقف إلا إذا كان لعدم المشروعية تيقناً أو رجحاناً وأين مصالح المتعاملين معها الذي يترجمه في دعوى الوقف عنصر الاستعجال؟ وعلى الرغم من عدم النص ـ نظاماً ـ على شرط الجدية إلا أننا نلمس من أحكام الديوان في غالبها أنه يشترط لقبول الطلب شرطان:

١- تحقق الاستعجال.

٢- أن يكون طلب المدعي قائماً بحسب الظاهر من الأوراق على أسباب صحيحة(٣) وهو بهذا حذا حذو ما يأخذ به القضاءان الفرنسي والمصري ـ كما سبق بيانه ـ.

سلطة القاضي التقديرية في استخلاص الأسباب الجدية:

لكي يمكن للقاضي الوصول إلى الأسباب الجدية من خلال ادعاءات طالب الوقف ومن ثم الحكم بوقف تنفيذ القرار، أن يترجح لدى القاضي بأن القرار يحتمل إلغاءه وأن يكون هذا الترجيح مستخلصاً عن نظر في ظاهر أوراق الدعوى دون الغوص في عمق دعوى الإلغاء، ونفصل القول حول ذلك على الوجه التالي:

١- أن يترجح لدى القاضي أن القرار المطلوب وقف تنفيذه من المحتمل إلغاؤه:

ويعني ذلك: أن يكون القرار المطلوب وقف تنفيذه بحسب الظاهر من الأوراق وهناك

---

(١) حكم ديوان المظالم رقم ١٧/د/١/٤ لعام ١٤١٢هـ (غير منشور) وحكم آخر رقم ٣١/٢/ب لعام ١٤٠٤هـ.

(٢) حكم الديوان رقم ١٠/د/١/٢ لعام ١٤١٩هـ (غير منشور).

(٣) حكم الديوان رقم ١/د/ف/٨ لعام ١٤١٨هـ (غير منشور).

ما يدفع القضاء إلى إلغائه عند الفصل في موضوع القرار، كما إذا استقر في يقين القاضي أن القرار مشوب بمخالفة النظام، وأن هناك حقاً للمدعي في دعواه [1].

والترجيح في يقين القاضي بالضرورة لا يصل إلى اليقين المؤكد، وإنما هو في النهاية مجرد احتمال تزيد فرصة إثباته على فرص نقضه[2].

٢ - أن يكون الترجيح مبنيّاً على النظر في ظاهر أوراق الدعوة:

والمقصود بالدعوة هنا، هي: دعوى الإلغاء، وهي: دعوى الموضوع، وهذا الأمر يتضح من أحكام الديوان؛ حيث يحق للقضاء أن يوقف القرار الإداري إذا تبين له بحسب الظاهر من الأوراق، كأن يكون طلب المدعي قائماً بحسب الظاهر من الأوراق المقدمة على أسباب صحيحة[3].

وتعليل ذلك، هو: ما تقتضيه الطبيعة المستعجلة لدعوى وقف التنفيذ باعتبارها استثناء من مبدأ النفاذ المعجل للقرار الإداري؛ حيث يكتفى بما يثير الشك لدى القاضي بأن القرار يحتمل إلغاءه؛ إذ فحص الطلب فحصاً دقيقاً يؤدي إلى البطء في الفصل في الطلب وهو ما يحاول نظام وقف التنفيذ أن يتحاشاه؛ بل إنه يناقض طبيعة الوقف المستعجلة.

بيد أن الفحص الظاهري والاستعجال في الفصل لطلب الوقف ينبغي ألا يؤثر في جعل الفصل في طلب الوقف يصدر دون سبب جدي بالفعل، وهذا ما تؤيده أحكام القضاء الإداري السعودي التي يظهر منها التعمق في حدود فحص الطلب للتأكد فعلاً من جدِّية الطلب دون الاكتفاء بالنظرة الأولية[4].

وبالرجوع في هذا المضمار إلى أحكام القضاء الإداري السعودي، نجد أن الدوائر القضائية قد تستند عند إصدار الحكم في طلب الوقف إلى ما توافر لديها سابقاً حول

---

(١) محمد فؤاد عبدالباسط: وقف تنفيذ القرار الإداري، ص ٤٧٣، وانظر كذلك حكم ديوان المظالم رقم ١٠/د/١/٢ لعام ١٤١٩ هـ (غير منشور).

(٢) محمد فؤاد عبدالباسط: المرجع السابق، ص ٤٧٥.

(٣) حكم الديوان رقم ١/د/ف/٧ لعام ١٤١ هـ (غير منشور)، وحكم آخر رقم ٣/د/ف/٨ لعام ١٤١٨هـ وحكم آخر رقم ١٠/د/١/٢ لعام ١٤١٩هـ (غير منشور).

(٤) علي بن عبدالله العبودي: المرجع السابق، ص ٤١.

موضوع دعوى الإلغاء وإحاطتها علماً بالقضية كما جاء في أحد الأحكام، ما نصه: "وحيث إنه نظراً لإحاطة الدائرة بظروف القضية وملابستها فقد استقر في يقينها أن القرار مشوب بمخالفة النظام"(١).

وقد يكون تعمق الدائرة ظاهراً من تحليلها ومناقشتها للعديد من عناصر النزاع المعروض أمامها، وعلى سبيل المثال لأحد الأحكام: " حكم يتعلق بعقد بين إدارة... ومؤسسة... محله تشييد بناء في مدة معينة تحت طائلة غرامة التأخير، والطلب المستعجل في هذه المنازعة يتصل بوقف تنفيذ قرار حجز أموال المتعاقد... وعند فحص الأسباب الجدية تعرضت الدائرة لمواد نظامية كثيرة... وتعرضت ـ أيضاً ـ للتعميم الخاص بالحجز من حيث اختصاص من أصدره... وكيفية إجراء الحجز... وخلصت إلى حكم في الموضوع "(٢).

أما التدقيق المتعلق بهذا الحكم، فقد تعرض إلى بعض نصوص العقد وإلى المخالفات التي ارتكبها صاحب الشأن، وإلى بعض مواد المناقصات الخاصة بالحجز مميزاً بين الحجز التحفظي والحجز التنفيذي، منتهياً إلى نقض الحكم(٣).

وفي حكم آخر ورد فيه ما نصه: " .... وحيث إن البادي من ظاهر الأوراق ودون دخول في أصل الموضوع، أن المدعي مستمر في تنفيذ العقد المبرم معه ولم يرتكب ما يعد إخلالاً جوهريّاً بالشروط... وأن المخالفات المنسوبة إليه في التنفيذ لم تتجاوز نطاق تحسين الأداء والنقص الضعيف في الآلات... وإذا واجه العقد تلك المخالفات بجزاء الحسم بما يؤدي إلى تقويم الاعوجاج الذي يشوب التنفيذ... وكانت الإدارة قد وقعت بالفعل على كل تقصير الحسم الذي يقابله وفقاً لنصوص العقد، ولم يوجد بحسب الظاهر ما يبرر سحب العمل من المدعي، فإن ركن الجدية يكون متوافراً في طلب وقف التنفيذ... "(٤).

---

(١) حكم الديوان رقم ٣١٧/د/١/٤ لعام ١٤١٢هـ (غير منشور).

(٢) حكم الديوان رقم ٣١/٢/ب لعام ١٤٠٤هـ (غير منشور).

(٣) حكم هيئة التدقيق رقم ١٠٨/ت/١ لعام ١٤١٢هـ (غير منشور).

(٤) حكم الديوان رقم ١٧/د/١/٧ لعام ١٤٠١هـ.

فالقضاء الإداري السعودي في نظرته للأسباب الجدية لا يكتفي بالفحص الأولي على ما يبدو أو التأكد من عدم أهمية الأسباب أو الذي لا يقصد به التسويف أو المماطلة؛ بل التأكد من السبب القوي الذي يعد كافياً بناء على تقدير القاضي لقبول طلب وقف التنفيذ، ويمكن القول: إن الأسباب التي تجيز وقف التنفيذ هي الأسباب ذاتها التي يتعين معها الحكم بالإلغاء، وسبب ذلك أن المادة ٨ / ١ /ب من نظام الديوان حددت أوجه الطعن بالإلغاء حصراً، ويتعين بناء على ذلك أن تفهم المادة السابعة من قواعد المرافعات أمام الديوان في هذا السياق بخاصة أن أحكام الديوان تذهب إلى أن سلطة وقف التنفيذ تستمد من سلطة الإلغاء وما تفرع عنها(١).

وهذا التعمق في فحص الطلبات الخاصة بوقف التنفيذ قد يحدو بالبعض إلى القول بأن الفصل في دعوى وقف التنفيذ قد تجاوز مقتضيات الطلب العاجل وجعل القاضي يخوض في بعض الأحيان في لب الأسباب الموضوعية والتحليل الذاتي للقرار الإداري وتقصي أركان صحته ودواعي بطلانه بما ينبئ عن عقيدة الدائرة في صحة أو بطلان القرار الإداري المطلوب تنفيذه، وأن الدائرة قد كونت تقديرها للوقائع على وجه لا يدع مجالاً للشك في أنها سوف تثبت على قناعتها عند الفصل في الموضوع، ثم هي تتنصل من ذلك بترديد عبارة أنها تحكم في طلب الوقف دون المساس بأصل موضوع الدعوى(٢).

وهذا الادعاء مردود عليه، بأنه غالباً ما تكون الدائرة ذاتها التي تفصل في الوقف تفصل في الإلغاء، ثم لا ضير من بحث جدية الطلب على هذا النحو بل هذا أدعى إلى دقه الفصل في النزاع برمته، وحينما يتوفر سبب الجدية والإضرار بالمصالح لا شك أن القرار الإداري كان قد صدر معيباً.

بهذا قد انتهينا من دراسة الشرط الثاني من شروط قبول طلب وقف القرار الإداري، وهو شرط الجدية للأسباب التي تدفع بالمدعي إلى طلب وقف تنفيذ القرار على خلاف الأصل المعروف وهو أن القرار ما صدر إلا لينفذ.

---

(١) فهد الدغيثر: رقابة القضاء على قرارات الإدارة، ص ٥٢.

(٢) عبدالغني بسيوني: المرجع السابق، ص ٥٩.

المطلب الثالث: الشروط في الفقه.

في هذا المطلب نبين سبب دعوى وقف التنفيذ للقرار الإداري في الفقه وشروط هذه الدعوى، وقد سبق في المطلب الأول والثاني من هذا المبحث أن تناولنا بالدراسة: شرطي الاستعجال والذي يطلق عليه البعض شرط الضرر، بمعنى: أنه الدافع للاستعجال؛ ولذلك نتناول الضرر في الفقه الإسلامي - كشرط يؤدي إلى رفع الدعوى المستعجلة -.

أما الشرط الثاني: والذي تناولناه في المطلب الثاني فكان يتعلق بشرط الجدية والذي يطلق عليه البعض - أيضاً - شرط المشروعية؛ لذلك نتناول هذا الشرط في الفقه الإسلامي.

لما كان سبب رفع دعوى وقف تنفيذ القرار الإداري، وجود الضرر الذي يلحق بالمدعي والأسباب الجدية الدافعة إلى الالتجاء إلى القضاء؛ بذلك يكون السبب هو: "كل حادث ربط به الشرع أمراً آخر وجوداً وعدماً، وهو خارج عن ماهيته " (١).

وهذا هو تعريف السبب بصفة عامة عند الأصوليين، وقد عرف - أيضاً - بأنه: "جعل وصف ظاهر منضبط مناطاً لوجود حكم، أي: يستلزم وجوده وجوده "(٢).

من هنا يكون سبب الدعوى عند الفقهاء، هو: تعلق البقاء المقدر بتعاطي المعاملات؛ وذلك أن بقاء النوع الإنساني متعلق بتحصيل مختلف الحقوق اللازمة له، وهذا لا يتحقق إلا بتعاطي مختلف أنواع المعاملات من عقود وتصرفات، ومنها رفع الدعاوى القضائية للمطالبة بحق أو لدرء ضرر وما يرتبط بذلك(٣).

وإذا كان ذلك سبب الدعوى عند الفقهاء، فهو في حقيقة الأمر ليس إلا سبباً لمشروعية الدعوى ذاتها، فسبب رفع الدعوى، هو: المطالبة بعدم الاعتداء على حق صاحب الدعوى؛ لأن هناك ضرراً سيلحق بمصلحته التي هي في الأصل كل حماية من

---

(١) لقطة العجلان وبلة الظمآن مع شرحه فتح الرحمن: محمد بن عبدالله الزركشي، ص ٦٧ وما بعدها، شرح مختصر المنتهى للقاضي عضد الملة، ص ٧، الفروق للقرافي ١ /٦٢، اصول الفقه: عبدالوهاب خلاف، ص ١٣١.

(٢) إرشاد الفحول للشوكاني، ص ٧.

(٣) العناية وتكملة القدير على الهداية ٦ /١٣٧.

الشارع، وهي في الوقت ذاته سبب جدي لمثل هذا المسلك من قبله وهذا هو سبب مشروعية رفع الدعوى.

وأيّاً كان الأمر، فسبب الدعوى - كتصرف إرادي - هو إرادة المدعي نفسه، فهي التي ترتبط بها الدعوى وجوداً وعدماً، اللهم إلا إذا وجد مانع من وجودها مع قيام إرادة المدعي - كتخلف شرط من شروطها - وهذا لا يقدح في كون الإرادة سبباً في قيام الدعوى؛ لأن الشأن في السبب أن يتخلف مسببه إذا وجد المانع؛ولذلك يعرف بأنه: "ما يلزم من وجوده الوجود ومن عدمه العدم لذاته "(١).

بذلك تكون إرادة الفاعل هي بحق سبب لجميع التصرفات التي يقوم بها متى وجدت مسبباتها، والسبب بهذا المعنى يسميه الفقهاء سبب الاستحقاق في الدعوى، أي: سبب الحق في رفع الدعوى(٢)، وسبب الحق في رفع دعوى وقف تنفيذ القرار الإداري محل البحث، هما: الضرر والمشروعية.

والضرر يلحق بالمصلحة محل الحماية من قبل المشرع، بذلك تكون المصلحة مشروعة؛ حيث أضفى الشارع عليها حمايته، فالمصلحة المشروعة التي حاق بها الضرر الجسيم هي محل الدعوى في الفقه الإسلامي، مثل: دعوى وقف التنفيذ للقرار الإداري؛ حيث يتوفر بها عنصرا الضرر والمشروعية، وهما يتمثلان في صفة الاستعجال في هذه الدعوى ثم صفة الجدية من قبل المدعي في المطالبة بحقوقه المتمثلة في إيقاف تنفيذ القرار الإداري الذي يتسبب في أضرار يتعذر تداركها لو نفذ هذا القرار.

والمصلحة المشروعة محل اتفاق بين فقهاء المذاهب الفقهية، فالحنفية يشترطون في الدعوى أن لا تكون عبثاً (٣)، والمالكية يشترطون أن تكون الدعوى ذات غرض صحيح(٤)، والشافعية يشترطون أن يكون حقّاً أو ما ينفع في الحق، وأن يكون هذا

---

(١) لقطة العجلان وفتح الرحمن: المرجع السابق، ص ٦٨.

(٢) نظرية الدعوى: محمد نعيم ياسين، ص ١٦٨.

(٣) قرة عيون الأخبار (تكملة رد المحتار): محمد علاء الدين عابدين ١ / ٣٨١.

(٤) الفروق للقرافي ٤ / ٧٢، منح الجليل للشيخ عليش ٤ / ١٧٠.

الحق تعرض لإضرار الخصم[١]، والحنابلة يذهبون إلى القول: إن المصلحة ما تتمثل في حفظ جميع الحقوق[٢].

والشارع عندما اعترف بمصالح الناس خصها بالحماية، وهذه المصالح، هي: كل ما يفيد في حفظ الضروريات الخمسة: الدين والعقل والنفس والنسل والمال فكل ما ينفع في حفظ هذه الأركان أقر به الشارع الحكيم وحماه بتمكين صاحبه من اللجوء إلى القضاء؛ لاسترداده أو دفع العدوان عنه [٣].

بناء على ذلك يكون الأصل في قبول الدعوى أن يكون المدعى به مصلحة معتبرة في نظر الشارع تعرضت للعدوان ويترتب عليه ضرر جسيم للمدعي وبهذا سوغ له الشارع رفع دعواه على جهة العجلة؛ طالباً دفع أضرار ستلحق به، بمعنى: أن يترتب للمدعي نفع معتبر من وراء مطالبته بالمصلحة التي اعترف له الشارع بها وحماها؛ وذلك لا يكون إلا إذا تعرضت تلك المصلحة لاعتداء فيكون لصاحبها مصلحة وغرض في رد ذلك العدوان عنها، أي: أن تكون الدعوى ذات غرض صحيح وهو مما ينتفع به المدعي لو أقر به خصمه[٤].

وعموم أدلة الشريعة الإسلامية تدل على نفي الضرر وهو صلب مفهوم شرط الاستعجال الذي قال به النظام الإداري؛ وذلك لقول الرسول ﷺ "لا ضرر ولا ضرار"[٥]؛ حيث يكفي المدعي غلبة الظن بأن القرار الإداري الصادر من قبل جهة الإدارة سيلحق به ضرراً جسيماً وبذلك يكون محرماً من قبل الشرع؛ لنص الحديث الشريف بوجود الضرر

(١) الأشباه والنظائر للسيوطي، ص ٥٠٧ وما بعدها.

(٢) كشاف القناع للبهوتي ٤/١٩٤.

(٣) الموافقات للشاطبي ٢/٢٦٨.

(٤) الفروق للقرافي ٤/٧٢، تبصرة الحكام لابن فرحون ١/١٢٦ وما بعدها.

(٥) المستدرك على الصحيحين برقم (٢٣٤٥) ٢/٦٦ وقال: هذا حديث صحيح الإسناد على شرط مسلم ولم يخرجاه، كتاب البيوع محمد بن عبدالله، أبو عبدالله الحاكم النيسابوري، سنن ابن ماجه برقم (٢٣٤) /٧٨٤،كتاب الأحكام باب من بني في حقه ما يضر بجاره لمحمد بن يزيد، أبو عبدالله القزويني، سنن البيهقي الكبرى برقم (١١١٦٦)٦/٦٩،كتاب الصلح باب لا ضرر ولا ضرار، أحمد بن الحسين بن علي بن موسى، أبو بكر البيهقي وكذلك أخرجه البيهقي في كتاب إحياء الموات باب من قضى فيما بين الناس فيما فيه صلاحهم ودفع الضرر عنهم. برقم (١١٦٥٧) ٦/١٥٦. مسند أحمد برقم (٢٨٦٧) ١/٣١٣، والحديث صححه الألباني في إرواء الغليل ٨٩٦ برقم (٣٤٠٨).

وتحريمه معلوم من الدين بالضرورة؛ بذلك يحق له دفع هذا الضرر عن طريق الدعوى المستعجلة، والتي سبق أن تناولناها في الفقه الإسلامي في الفصل الأول.

أما ما يتعلق بشرط الجدية أو المشروعية ـ كما يطلقه البعض ـ، فهذا الشرط يسند إلى الأسباب الفاعلة التي دفعت بالمدعي إلى رفع دعواه وتستند في الوقت ذاته إلى أسباب مشروعة من قبل المشرع، والمشرع دعا إلى الحفاظ على الحقوق ومنع هدر الأموال، وهذه مصلحة مشروعة، الغرض منها: الاحتياط؛ لدفع ضرر محدق أو الاستيثاق لحق يخشى زوال دليله.

والمشروعية في الفقه الإسلامي تستمد مصدرها من القرآن والسنة والاجتهاد الذي هو أحد المصادر العظيمة للمشروعية؛ لكونه لا يتحدد في مصدر واحد وإنما يحوي مجموعة من المصادر تنبع كلها من إعمال الفكر؛ لاستنباط القواعد الفقهية التي تصلح للبشرية من القرآن والسنة[1].

هذا ما يتعلق بمبدأ المشروعية بصفة عامة، أما المقصود بالمشروعية ـ كشرط لدعوى وقف تنفيذ القرار الإداري ـ فهي تلك الأسباب الجدية التي دفعت برافع الدعوى المطالبة بإلغاء القرار ووقف العمل به، ويستند هذا الشرط إلى الحس السليم؛ لأن المطالبة بإلغاء القرار ووقف العمل به على وجه الاستعجال لاشك أن ذلك يحقق مصلحة للمدعي، والمصلحة هذه ـ كما سبق التقرير فيها ـ محل حماية من المشرع؛ بذلك يكون شرطي الاستعجال والمشروعية أو الأسباب الجدية من الشروط والأسباب المهمة في قبول الدعوى المستعجلة في الفقه الإسلامي ـ وقد سبق تقرير ذلك ـ؛ لأن الاستعجال في اللجوء إلى القضاء الدافع إليه ـ حتماً ـ ضرر محدق لا يمكن احتماله من قبل المدعي، حتى ولو كان الضرر محتملاً، فالمدعي قصد بدعواه حماية مصلحة مشروعة وأراد عدم إلحاق الضرر بها لتظل تؤدي دورها الذي وضعت من أجله من قبل الشارع الحكيم.

من ذلك يمكن لنا أن نقرر بأن شرطي دعوى وقف التنفيذ وهما الاستعجال (الضرر) والأسباب الجدية (المشروعية) من الشروط التي عرفها الفقه الإسلامي في الدعاوى المستعجلة بصفة عامة تأسيساً على القواعد الكلية التي سبق أن ذكرناها، وتأسيساً على المصلحة المشروعة محل الحماية من قبل الشارع.

(١) تجديد الفكر الديني في الإسلام: محمد إقبال، ص ١٤٨.

المبحث الثاني
الشروط الموضوعية لدعوى وقف التنفيذ

المقدمة :

في هذا المبحث أتكلم عن الشروط الموضوعية للقرار الإداري محل دعوى الإلغاء ومحل دعوى وقف التنفيذ للقرار ذاته، والقرارات الإدارية تتنوع من حيث طبيعتها، فهناك القرارات ذات الطبيعة الخاصة، مثل : القرارات الإدارية السلبية والقرارات المنفصلة والقرارات المنعدمة، وفي كل نوع من هذه القرارات نتكلم عن أهم شروطها والتي تتطلبها دعوى وقف تنفيذ القرار الإداري.

ومن خلال دراستنا للشروط الموضوعية للقرار الإداري بأنواعه وهي من مستلزمات دعوى وقف التنفيذ نعرج إلى بيان شروط الدعوى في الفقه الإسلامي ثم نتكلم عن الشروط المتعلقة برافع الدعوى (المدعي) في الفقه والنظام الإداري.

بذلك يمكن تقسيم الدراسة من خلال هذا المبحث إلى المطالب التالية :

المطلب الأول: شروط القرار الإداري محل الدعوى.

في دراستنا لشروط القرار الإداري محل دعوى وقف التنفيذ ننوه بأن هذه الشروط تختلف عن شرطي القبول للدعوى، وهما شرطا الاستعجال والجدية أو الضرر والمشروعية - كما يحلو لبعض الشراح - وقد سبق أن تناولناهما بالدراسة من خلال مطالب المبحث الأول من هذا الفصل.

أما ما يتعلق بالشروط الموضوعية لدعوى وقف التنفيذ وهي محل الدراسة في هذا المبحث، فيقصد بها : تلك الشروط التي يجب على القاضي البحث في مدى توفرها حتى ينصرف بعد ذلك للبحث في مدى جدية المطالبة بوقف تنفيذ القرار الإداري أو رفض الدعوى، ويمكن القول : إن كلا النوعين من الشروط، سواء شرطي قبول الدعوى للحكم فيها أو الشروط الموضوعية الأخرى والمتعلقة في المقام الأول بالقرار الإداري في ذاته يرتبطان ارتباطاً لا تنفصم عراه من حيث إن القرار الإداري هو في الحقيقة محل دعوى الإلغاء وعند النظر في الإلغاء يبحث القاضي حتماً عن مدى توفر شروط هذا

القـرار ومـدى وجـوده ونوع هـذا القـرار، وبما أن دعـوى وقف التنفـيـذ تقـتـرن من حـيث الأصل بدعـوى الإلغاء ومـحل المطالبـة فيـهـا هو وقـف القـرار الإداري ذاته، بـذلك تكون الشروط الموضوعية للقرار ليست بمنأى عن شرطي دعوى الوقف.

شروط القرار الإداري:

تواترت أحكام القضـاء الإداري على تعـريف القـرار الإداري بأنه: "إفصـاح الإدارة عن إرادتهـا الملزمة للأفراد بناء على سلطتها العامة بمقتضى القوانين واللوائح بقصد إحداث أثر قانوني متى كان ذلك ممكناً وجائزاً وكان الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة "(١).

من هنا يشـترط لوقف تـنفـيـذ القـرار وجـود قـرار إداري؛ حـتى يمكن بحث مـدى توفر شروط وقف تنفيذه من عدمه(٢).

ويستنتج من التعريف السابق الشروط الموضوعية للقرار الإداري، وهي:

الشرط الأول: أن يكون القرار صادراً عن السلطة التنفيذية.

طبقاً للمعيار الشكلي الذي يأخذ به ديوان المظالم ـ كقاعدة عـامة ـ، يعني :أن يكون القـرار صـادراً من جهـة إداريـة، ويتـرتب على ذلك أنه يستبعد من مـجال الطعن بالإلغاء ـ وبالتالي وقف التنفيذ ـ ما يلي:

(أ) أعمال السلطة التنظيمية (التشريعية) ومن أمثلتها:

١- الأنظمـة العـادية (القـوانين) حيـث لا يقـبـل الطعن فـيـهـا بالإلغاء أو الـوقـف أمـام القضاء الإداري.

٢- الأعـمـال الصـادرة عن المجـالس النيـابية والتي لا تـعـد من قـبـيل القـوانين، كإدارة الجلسـات والتـصـويت؛ حـيث لا يقـبل الطعن فيـهـا بالإلغاء بصـفـتـهـا أعـمالاً ملحـقـة بالقوانين(٣).

---

(١) حكم ديوان المظالم رقم ٣٧٦/ت/٣ لعام ١٤١٠هـ (غير منشور) وحكم المحكمة الإدارية العليا بمصر في ٢/٢/١٩٥٧ القضية رقم ٤٧ س ٣ ق مج السنة الثانية، ص ٤٤٨.

(٢) حكم ديوان المظالم رقم ١٢/د/١/٢ لعام ١٤١٨هـ (غير منشور).

(٣) سعاد الشرقاوي: دروس في دعوى الإلغاء، ص ٢٢، داود الباز: الوجيز في قضاء الإلغاء، ص ٣٠، فهد الدغيثر: رقابة القضاء على قرارات الإدارة، ص ٦٤.

(ب) أعمال السلطة القضائية؛ حيث لا تقبل دعوى الإلغاء أو دعوى الوقف ضد الأحكام الصادرة عن المحاكم، وكذلك الحال بالنسبة لأعمال هيئة التحقيق والادعاء العام؛ إذ تعدّ أعمالاً من حيث طبيعتها قضائية تخرج عن ولاية القضاء الإداري؛ لذا لا يقبل الطعن بالإلغاء أو الوقف في قرارات القبض أو التفتيش والحبس الاحتياطي ومصادرة المقبوضات.

وبعيداً عن الدخول في الخلاف الذي ساد بين الشراح للتمييز بين العمل القضائي والعمل الإداري، فإن كل ما يتعلق بالقرارات الإدارية ويتعلق بالموظفين العموميين يدخل في رقابة القضاء، بخلاف العمل الفني الذي يضطلع به مرفق القضاء ذاته فلا يخضع لهذه الرقابة(١).

(ج) عدم قبول الطعن بالإلغاء أو الوقف في العقود الإدارية؛ لأنها وليدة تقابل إرادتين وليست نتاج إرادة منفردة، ودعوى الإلغاء وكذلك دعوى الوقف ينصبان على القرار الإداري الصادر بإرادة جهة الإدارة المنفردة، أما العقود الإدارية فتخضع لرقابة القضاء الإداري بعدّها من دعاوى القضاء الكامل؛ ولكن يجوز قبول الطعن بالإلغاء أو الوقف في القرارات السابقة على انعقاد العقد أو المرتبطة به، مثل: قرارات لجان فحص العطاءات ولجان البت فيها، وقرارات إجراء المناقصات أو المزايدات وقرارات إرسائها (٢).

(د) عدم قبول الطعن بالإلغاء أو الوقف في أعمال الإدارة المادية: وهي الأعمال والتصرفات التي تقوم بها الإدارة ولا تترتب عليها آثار قانونية، مثل: قيد المواليد والوفيات في الدفاتر المعدة لذلك أو قيد المحررات والصكوك في السجلات الخاصة بها، فهذه الأعمال لا يقصد بها تحقيق آثار معينة، وإذا رتب عليها النظام آثاراً، فإن هذه الآثار يكون مصدرها المنظم مباشرة وليس إرادة الإدارة.

ومن أمثلة الأعمال المادية التي لا يقبل الطعن فيها بالإلغاء أو الوقف؛ طبقاً لأحكام القضاء الإداري:

---

(١) محمود عاطف البنا: الوسيط في القضاء الإداري، ص ١٨١، فهد الدغيثر: المرجع السابق ص ٦٤.

(٢) عبدالغني بسيوني: القضاء الإداري، ص ١٣٨، داود الباز: المرجع السابق، ص ٣٣، فهد الدغيثر: المرجع السابق، ص ٦٤.

١- فقد ملف خدمة أحد الموظفين.

٢- الأمر بضم التحقيقات إلى ملف خدمة المدعي.

٣- رفض الإدارة التنازل الصادر من شخص إلى آخر عن عقد تليفون، ويلحق بالأعمال المادية ما تتخذه الإدارة من إجراءات تنفيذية يقتصر دورها على كشف الأثر القانوني الذي تحقق فعلاً بمقتضى نص في النظام أو في اللائحة ومن أمثلتها:

١- إجراءات الحجز الإداري، فهي ليست قرارات إدارية، وإنما مجرد طرق تنفيذية؛ لتحصيل الرسوم المستحقة للحكومة.

٢- التَّسْويات الخاصة بالموظفين: كمنح علاوة دورية أو صرف بدل انتقال أو إجراءات ترقية حتمية؛ طبقاً لنص نظامي.

٣- نشر القرار أو تبليغه لذوي الشأن.

٤- الأمر الصادر لأحد الموظفين بتنفيذ قرار النقل السابق صدوره(١).

يتضح مما سبق أن القرار يتحقق إسباغ صفة القرار الإداري عليه أن يكون إداريّاً بحسب موضوعه وفحواه، كأن يتعلق بمسألة أو رابطة عامة أو بحق عام، فإذا لم يكن كذلك ودار القرار حول رابطة من الروابط التي تنشأ عن علاقات الأفراد خرج بهذا الوصف عن عداد القرارات الإدارية(٢)، مثل: القرار الصادر من إحدى الوزارات يعتقد أنها صاحبة الاختصاص في نزاع معين، ثم يتضح أنها غير مختصة؛ حيث لا يعد ذلك قراراً إداريّاً يمكن الطعن فيه بالإلغاء أو الوقف، مثل: النزاع الذي وقع بين شركة التأمين وأحد عملائها وعند الرجوع إلى الوزارة أصدرت قراراً بعدم اختصاصها وعندما طعن في هذا القرار أمام ديوان المظالم، قضى بعدم اختصاصه؛ بسبب أنه لا توجد خصومة ضد قرار إداري من حيث الموضوع والفحوى وبذلك تنحسر عنه صفة القرار الإداري وبالتالي تنحسر عن المنازعة ولاية القضاء الإداري(٣).

---

(١) داود الباز: المرجع السابق، ص ٣٣ - ٣٥.

(٢) حكم ديوان المظالم رقم ١٤١ /ت/م لعام ١٤٠٧هـ (غير منشور).

(٣) فهد الدغيثر: المرجع السابق، ص ٦٥ .

الشرط الثاني: أن يكون القرار الإداري نهائيّاً.

القرار الإداري النهائي، هو: الذي يصدر دون حاجة إلى تصديق سلطة إدارية أعلى، ومعنى هذا: أن يستنفد القرار جميع مراحل التدرج الإداري اللازمة لوجوده حتى يكتسب الصفة النهائية؛ حيث لا يكفي لتوافر الصفة النهائية للقرار الإداري أن يكون صادراً من صاحب الاختصاص بإصداره؛ بل ينبغي أن يقصد مصدره الذي يملك إصداره، تحقيق أثره القانوني فوراً ومباشرةً بمجرد صدوره، وألا يكون ثمة سلطة إدارية للتعقيب عليه وإلا كان بمثابة اقتراح أو إبداء رأي، لا يترتب عليه الأثر القانوني للقرار الإداري النهائي، فالنهائية القصد منها: أن يكون القرار قابلاً للتنفيذ دون حاجة إلى أي إجراء لاحق[١].

وأكد هذا المعنى ديوان المظالم في حكم له، بقوله: ".. ولا يسبغ عليه عبارة - ويكون القرار الذي يصدره الديوان نهائيّاً - حصانة فلفظ نهائيّاً الوارد بتلك العبارة يعني: أن القرار قد صدر من ديوان الخدمة المدنية كسلطة إدارية دون أن يكون في حاجة إلى تصديق من سلطة إدارية عليا "[٢].

وإذا كان فيما سبق توضيحاً لموقف القضاء من معنى النهائية، فإن شراح النظام قد اتفقوا – أيضاً – على تحديد المقصود بالنهائية كوصف إضافي يجب توافره في القرار الإداري حتى يقبل الطعن بالإلغاء، وتعني: أن يكون القرار قد استنفد كل المراحل التحضيرية اللازمة قبل إصداره، دون أن يعني ذلك استنفاد كل جهة إدارية لولايتها على انفراد؛ بل المقصود أن يستكمل القرار الخصائص اللازمة لميلاده واكتمال نموه ومن ثم قابليته للتنفيذ[٣].

ومن هذه الزاوية تنقسم القرارات الإدارية إلى فئتين:

١– قرارات تصدر ممن يملك إصدارها دون حاجة إلى اعتماد من جهة أخرى وهذه القرارات تعد نهائية بذاتها.

---

(١) ماجد الحلو: القضاء الإداري، ص ٢٧٣.

(٢) حكم الديوان رقم ٢٢/٣/١٣٩٩هـ مج، ص ٥٦١.

(٣) داود الباز: المرجع السابق، ص ٣٦.

٢- قرارات تصدر من الجهة المختصة بإصدارها؛ لكنها تحتاج إلى اعتماد أو تصديق من جهة أخرى، وهذه القرارات لا تعد نهائية إلا إذا تم اعتمادها فالمناط في تحديد معنى النهائية لدى الشراح، هو: انتهاء المرحلة التي ينتج عنها الأثر القانوني للقرار والتي يصبح فيها مستكملاً لشروط وجوده من الناحية القانونية(١).

على أن هناك من اعترض على تعبير (النهائية) كصفة للقرار الإداري الذي يطعن فيه بالإلغاء، على أساس أن القرار الإداري قد يكون نهائيّاً بالنسبة لسلطة معينة، وغير نهائي بالنسبة لغيرها، ويضرب لذلك مثلاً بالقرارات الصادرة من لجنة شئون العاملين (الموظفين) التي تحتاج إلى تصْديق من سلطة أعلى، فهي قرارات نهائية بالنسبة للسلطات الصادرة عنها، وغير نهائية بالنسبة لدعوى الإلغاء، وينتهي هذا الرأي إلى تفضيل استخدام مصطلح التنفيذية " بدلاً من النهائية " (٢).

وأرى أنه لا قيمة لهذا الخلاف من الناحية العملية حول استخدام مصطلح النهائية أو التنفيذية ـ على الأقل من الناحية العملية ـ فالعبرة بالمقاصد والمعاني دون الألفاظ والمباني، فالمهم هو إصدار القرار محل الطعن من السلطة المختصة بإصداره واستنفاده لجميع المراحل التحضيرية دون الحاجة إلى تصديق عليه من سلطة أخرى.

وينبني على ما سبق عدم قبول الطعن بالإلغاء أو الإيقاف ضد الإجراءات السابقة على صدور القرار النهائي، مثل: الإجراءات التمهيدية أو مشروعات القرار والتوصيات والآراء والنصائح، ويراعى أنه يمكن الطعن في قرار إداري غير نهائي أثناء رفع الدعوى؛ ولكنه يكتسب الصفة النهائية أثناء سيرها وقبل الفصل فيها.

الشرط الثالث: أن يكون القرار صادراً من سلطة إدارية وطنية.

لا يكفي في القرار الإداري الذي يكون محلاً للطعن بالإلغاء أو الوقف أن يكون نهائيّاً فقط؛ بل يجب أن يصدر عن سلطة إدارية وطنية تعبر عن السيادة السعودية، فالهدف من دعوى الإلغاء: تحقيق رقابة المشروعية، أي: التطابق بين القرار الإداري

(١) عبدالفتاح حسن: قضاء الإلغاء، ص ١٥٠.

(٢) سليمان الطماوي: الوجيز في القضاء الإداري، ص ١٥٤.

الصادر عن سلطة إدارية وطنية وتطبيق النظام الوطني، ويترتب على ذلك استبعاد القرارات الصادرة عن جهات أجنبية من مجال الطعن بالإلغاء أو الوقف، سواء كانت هذه الجهات أو الهيئات الأجنبية دولية أو عربية أو إسلامية.

فلا يقبل الطعن في القرارات الصادرة عن السفارات والقنصليات الموجودة في المملكة العربية السعودية؛ وكذلك القرارات الصادرة عن موظفين سعوديين يعملون لدى جهات أجنبية كالسعوديين المنتدبين للعمل في جامعة الدول العربية أو هيئة الأمم المتحدة ومنظماتها المتخصصة؛ لأن السلطة التي يصدرون بمقتضاها قراراتهم مستمدة من مصدر أجنبي، فهم في هذه الحالة يمثلون الدولة أو الهيئة التي يعملون لحسابها بخلاف ما لو كان هؤلاء الموظفون يستمدون سلطتهم من قانونهم الوطني ففي هذه الحالة تخضع قراراتهم لرقابة الإلغاء(١).

وفي المقابل، فإن القرارات التي تصدر عن السفارات والقنصليات السعودية في الخارج تعد قرارات إدارية وطنية تعبر عن السيادة السعودية وتخضع للقضاء الإداري وتقبل الطعن بالإلغاء أو الوقف.

والقرار الإداري يجب أن يكون صادراً من سلطة إدارية ـ أياً كانت تلك السلطة ـ سلطة إدارية حكومية أو شخص معنوي عام مركزية أو غير مركزية أو هيئة مستقلة.

وبذلك يخرج القرار الصادر عن الأشخاص المعنوية الخاصة، مثل: الشركات التجارية ولو كانت عائداتها تعود إلى الدولة، مثل: شركة الزيت العربية أرامكو ويعضد ذلك: ما صدر عن ديوان المظالم في قراره أنه: " متى تبين أن المدعى عليها لا تعتبر من الأشخاص المعنوية العامة فيكون الديوان كهيئة قضاء إداري غير مختص بنظر الدعاوى الموجهة ضدها "(٢).

وفي حكم آخر للديوان في الموضوع ذاته (شركة أرامكو) جاء فيه: "ولما كانت المادة الثامنة من نظام ديوان المظالم قد حددت الدعاوى التي يختص الديوان بنظرها وهي

---

(١) داود الباز: المرجع السابق، ص ٤١.

(٢) حكم الديوان رقم ٢٦٣/ت/م لعام ١٤٠٩هـ (غير منشور).

بصفة عامة الدعاوى التي تكون الحكومة أو أحد الأشخاص المعنوية طرفاً فيها، وإذا كان من الثابت أن الشركة المدعى عليها (أرامكو) وإن كانت تتمتع بالشخصية الاعتبارية الخاصة إلا أنها ليست أحد الأشخاص المعنوية العامة "(١).

بذلك، وطبقاً لما سبق، فإن الأعمال التي تخرج من نطاق دعوى الإلغاء؛ لعدم تحقيق وصفها بأنها صادرة من سلطة إدارية ـ وقد سبق أن أشرنا إليها ـ، تتمثل فيما يأتي:

١- أعمال السلطة التنظيمية؛ حيث تختص بإصدار الأنظمة والقوانين التي تتوج بأمر ملكي؛ وذلك إعمالاً لمبدأ الفصل بين السلطات، القاضي بعدم تدخل السلطة القضائية في أعمال السلطة التنظيمية.

٢- أعمال السلطة القضائية؛ إعمالاً لمبدأ الفصل بين السلطات وهنا يتم التفريق بين الأعمال الإدارية لمرفق القضاء كالترقية والنقل؛ حيث يجوز الطعن فيها بالإلغاء والوقف، وبين الأعمال الصادرة والخاصة بسير مرفق القضاء، فهي أعمال قضائية لا تقبل الطعن فيها بالإلغاء.

أما القرارات الصادرة من جهات إدارية ذات اختصاص قضائي فهي تخضع لرقابة القضاء الإداري إذا ما أعمل المعيار الشكلي؛ لتمييز الأعمال القضائية التي تقضي بتمييز العمل بناء على جهة صدوره(٢).

هذا بخلاف ما نصت عليه المذكرة الإيضاحية لنظام ديوان المظالم؛ حيث نبهت إلى: "أن القرارات الإدارية التي تصدر في قضايا يتم نظرها من قبل لجان مشكلة بموجب نص نظامي أو قرار من مجلس الوزراء أو أمر سامٍ وينص قرار تنظيمها على أن قراراتها نهائية إلا إذا عدلت مما يجعل النظر في التظلم منها في اختصاص ديوان المظالم"(٣).

٣- عقود الإدارة، فهي ليست قرارات إدارية؛ لأن العقود تعبير عن إرادتين وبذلك تخرج من نطاق الطعن بالإلغاء.

---

(١) حكم الديوان رقم ٦٢/ت/٣ لعام ١٤٠٧هـ (غير منشور).

(٢) علي العبودي: المرجع السابق، ص ٥٢.

(٣) المذكرة الإيضاحية لنظام ديوان المظالم الفقرة " د " من المادة الثامنة.

٤- أعمال السيادة، فهذه الأعمال تخرج من نطاق القرارات الإدارية فلا تخضع لرقابة القضاء؛ إلغاءً وتعويضاً ولا تنظر أمام القضاء الإداري أو العادي، وهو ما نص عليه نظام ديوان المظالم في المادة التاسعة؛ حيث نصت على عدم جواز نظر الديوان لها، وهذه الأعمال هي كل ما يصدر عن الحكومة باعتبارها سلطة حكم لا سلطة إدارة؛ حيث تباشر هذه الأعمال بوصفها السلطة العليا في كل ما يتعلق بتنظيم علاقتها بالسلطات العامة الأخرى، داخلية كانت أو خارجية.

ولم يحدد نظام ديوان المظالم هذه الأعمال؛ بل ترك سلطة تحديدها للقضاء الإداري الذي يراعي التوفيق بين مبدأ المشروعية وما يقتضيه من إخضاع أعمال الإدارة لرقابة القضاء، وبين سلامة الدولة وما تقتضيه من عدم عرض بعض تصرفات السلطة الإدارية على القضاء؛ لما يحيط بها من اعتبارات خاصة من شأنها الحفاظ على المصلحة العامة(١).

وقد سبق أن رأينا الفقه الإسلامي لم يفرق بين أعمال السيادة وأعمال الإدارة، فكلها تخضع للرقابة كما سبق في دعوى أهل سمرقند(٢)، فأعمال السيادة قد تعدّ غطاء للقرار من رقابة القضاء وضياع حقوق العباد.

الشرط الرابع: أن يكون القرار ذا أثر نظامي.

يتمثل هذا الأثر في إنشاء مركز قانوني محدد أو تعديله أو إلغاء مركز قانوني قائم، بمعنى: أن يكون القرار المطعون فيه بالإلغاء أو الوقف من شأنه إلحاق الضرر بالطاعن.

ويستلزم تحقق هذا الشرط أمرين:

١- أن يكون القرار المطلوب إلغاؤه من شأنه أن يولد آثاراً قانونية بحيث لا يقبل الطعن ضد القرارات التي لا تحدث آثاراً قانونية؛ حيث لا تعد قرارات إدارية.

٢- أن يكون القرار منتجاً للآثار بذاته، فإذا كان القرار تضمن عملية مركبة فإن الطعن يتوجه إلى القرار الذي يتصل مباشرة بالآثار المراد إلغاؤها (٣).

---

(١) احمد شيبة الحمد: الشروط الشكلية لقبول دعوى الإلغاء، ص ٣٣، ٦٣.

(٢) ص ١٢٩ من هذا الكتاب.

(٣) سليمان الطماوي: الوجيز في القضاء الإداري، ص ١٥٥.

ويترتب على هذا الشرط استبعاد بعض القرارات المتعلقة بالتنظيمات الإدارية الداخلية والاستفسارات، مثل: قرار الإدارة بإحالة أحد الموظفين إلى الكشف الطبي(١).

ولما كان القرار يحدث أثراً نظامياً بالطاعن، أي: يَضُرُّ به، فإن هذا الشرط يرتبط إلى حد كبير بشرط المصلحة ـ وقد أشرنا إليه سابقاً في أكثر من موضوع ـ.

ويخرج من صفة القرار الإداري، الأعمال التي لا ترتب آثاراً قانونية، مثل: إجراء المشورة، الإجراءات الداخلية كتفسير الأنظمة واللوائح والتعليمات الموجهة للموظفين، الأعمال التحضيرية، مثل: تحرير المحاضر وإجراء الكشف الطبي القرارات المؤكدة لقرارات سابقة، إجراءات تنفيذ القرار، مثل: النشر والإعلان(٢)، ومن ذلك الإنذارات السابقة على اتخاذ القرار؛ حيث ورد حكم قضائي رفض فيه طلب وقف تنفيذ قرار بمصادرة الضمان، جاء فيه: "وحيث إنه لم يصدر قرار من الجهة الإدارية بمصادرة الضمان، فإنه لا محل بالتالي للمطالبة بوقف تنفيذ قرار لم يصدر.. إذ إن ذلك مجرد إنذار بالدفع"(٣).

نخلص مما سبق أن الشروط الموضوعية لدعوى وقف التنفيذ تتعلق في المقام الأول بشروط القرار الإداري محل الدعوى، وقد رأينا أثناء ما سبق أن عرضناه أن هذه الشروط تتطلب أن تكون دعوى وقف تنفيذ القرار الإداري منصبة على قرار إداري صادر من سلطة وطنية مختصة، وأن يكون هذا القرار قراراً نهائيّاً مصدقاً عليه من السلطة المختصة، كما يشترط أن يكون القرار ذا أثر نظامي متعلق بمصلحة الطاعن.

المطلب الثاني: شروط القرارات ذات الطبيعة الخاصة.

مما سبق أن عرضناه في المطلب الأول شروط القرار الإداري الذي يصطبغ بالصبغة الإدارية الصريحة؛ حيث يتضح ذلك من وضوح القرار وصراحته في تعيين المركز النظامي الذي يستهدفه القرار بطريقة لا لبس فيها ولا غموض؛ لأن الإدارة تفصح فيه عن إرادتها الملزمة في إنشاء المركز النظامي أو تعديله أو إلغائه.

---

(١) محمد مرغني خيري: القضاء الإداري ومجلس الدولة، ص ٢٦٦.

(٢) فهد الدغيثر: رقابة القضاء على قرارات الإدارة، ص ٦٢.

(٣) حكم الديوان رقم ١٢/د/١/٢ لعام ١٤١٨هـ (غير منشور).

وبجانب هذا القرار الإداري الصريح الذي تفصح فيه الإدارة صراحة في الشكل الذي يتطلبه النظام، هناك بعض القرارات التي تصدر - أيضاً - عن جهة الإدارة وتكون محلاً للطعن بدعوى وقف تنفيذ قرار الإدارة، ومن هذه القرارات القرار السلبي، والقرار المنفصل والقرار المنعدم بذلك يتم تقسيم الدراسة من خلال هذا المطلب إلى الفروع التالية:

الفرع الأول: القرارات الإدارية السلبية.

القرار السلبي يظهر في تصرفات الإدارة عندما يطلب منها القيام بفعل أو الامتناع عن فعل ولكنها تمتنع عن القيام بالعمل المطلوب، فيعدّ ذلك بمثابة قرار سلبي مرفوض، فمثل هذه الحالات لا يصدر فيها القرار في شكل الإفصاح الصريح عن إرادة الجهة الإدارية بإنشاء المركز النظامي أو تعديله أو إنهائه؛ بل تتخذ الإدارة موقفاً سلبيّاً من التصرف في أمر يلزمها فيه النظام بالتصرف خلال مدة معينة.

مثال ذلك: إذا تظلم أحد العاملين للإدارة بسبب بطلان أحد القرارات التي تضر بمركزه النظامي ولم تقم جهة الإدارة بالرد عليه في المدة الزمنية النظامية، فيفسر ذلك: بأن الإدارة أصدرت قراراً سلبيّاً برفض تظلمه، ويجوز الطعن في هذا القرار السلبي أمام الدائرة المختصة.

فعند سكوت الإدارة عن الإفصاح عن إرادتها بشكل صريح يعدّ سكوتها بمثابة قرار سلبي مرفوض إذا كان اتخاذ القرار واجباً عليها، وفقاً للأنظمة واللوائح.

من هنا يمكن تعريف القرار السلبي بأنه: "ذلك القرار الذي تمتنع الإدارة من اتخاذه وكان عليها أن تتخذه طبقاً للأنظمة واللوائح".

وقد عدّ نظام ديوان المظالم القرارات الإدارية السلبية في حكم القرارات الإدارية طبقاً لنص المادة ٨ / ١ /ب؛ حيث تقضي بأنه: " يعتبر في حكم القرار الإداري رفض السلطة الإدارية أو امتناعها عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه - طبقاً - للأنظمة واللوائح "(١) وهذا ما أكدته المادة الثالثة من قواعد المرافعات أمام ديوان المظالم.

---

(١) الفقرة ب من المادة الثانية من نظام الديوان، الشيخ / منصور بن حمد المالك: المرجع السابق، ص ٥٢.

وإذا قدم إلى الدائرة المختصة طلباً بوقف تنفيذ مثل هذا القرار، فهذا محل إشكال جعل البعض يخرج القرار السلبي من نطاق وقف التنفيذ.

هذه الإشكالات تتمثل في أن وقف تنفيذ القرار السلبي، يعني: أن يحل القضاء محل الإدارة ويملي عليها ما يجب أن تفعله، فهي إذا قررت وقف قرار بعدم ترقية موظف - مثلاً - فإن وقف القرار، يعني: أن على الإدارة أن تقوم بترقية هذا الموظف، وهذا يعني:

١- الإخلال الفاضح بمبدأ الفصل بين السلطات الذي يقضي في أبسط قواعده بألا يتدخل القضاء في أعمال الإدارة إلا بما تقتضيه رقابة القضاء على مشروعية أعمال الإدارة وإلا عد ذلك افتياتاً على سلطة الإدارة.

٢- التعدي على سلطة الإدارة التقديرية في عمل ما تراه حسب ما يقتضيه الصالح العام وفق ظروف الحال.

كما أن من الإشكالات التي يثيرها القرار السلبي، استنفاده لكل آثاره المترتبة عليه منذ لحظة صدوره؛ لأنه لا يحتاج لإجراءات أو أعمال لتنفيذه وبذلك لا يمكن أن يرد عليه طلب الوقف فليس ثمة شيء يجري تنفيذه ليوقف، وبذلك تجد كثيراً من الشراح في فرنسا يعتبرون وقف تنفيذ القرار الإداري السلبي فكرة خارقة؛ بل وتعتبره إلى حد ما بدعة؛ إذ كيف يمكن في الواقع أن يواجه وقف التنفيذ قراراً سلبياً؟ فالقرار السلبي ينفذ بنفسه وينتج آثاره عند إصداره في الحال، هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى، فإن فكرة وقف التنفيذ ذاتها تتضمن من حيث طبيعتها قراراً إيجابيّاً، وهو عمل شيء ما، بناء - مثلاً - أو هدم عقار؛ إذ إنه من السهل القيام بوقف أي قرار أيّاً كان إلا القرار السلبي؛ حيث تبدو الصعوبة واضحة في وقف تنفيذ قرار إداري سلبي؛ لأنه لا يتضمن أي إجراء عملي أو تنفيذي فهو ينتج آثاره بنفسه في الحال(١).

أما في مصر فقد اعتبر مجلس الدولة أن القرارات الإدارية السلبية الناتجة عن امتناع الإدارة عن الرد، غدت استثناء على انقضاء ميعاد الطعن بالإلغاء؛ إذ تقضي أحكامه بعدم تقيد هذه القرارات بميعاد الستين يوماً المحددة للطعن بالإلغاء؛ حيث ينطبق هذا

---

(١) عبدالغني بسيوني: وقف تنفيذ القرار الإداري، ص ٤٨ - ٥١.

الميعاد على القرارات الإيجابية؛ حيث يختلف الأمر في حالة التنفيذ الفعلي للقرار الإداري السلبي؛ إذ إنه بتمام هذا التنفيذ يبدأ ميعاد الطعن فيه(١).

ولكن الأمر يكون أكثر دقة إذا قام الطاعن بطلب وقف تنفيذ القرار السلبي، قد يكون ذلك جائزاً في حالة الطعن بالإلغاء؛ لكن وقف التنفيذ مسألة دقيقة للغاية وإعطاء إجابة قاطعة على التساؤلات في هذا المجال تعد في الحقيقة صعبة للغاية إن لم تكن مستحيلة، بخاصة وأن البحوث حول هذا الموضوع قليلة، كما أن الأحكام القضائية قليلة للغاية؛ ولكن يمكن القول في النهاية إن القضاء المصري يأخذ بإمكانية الطعن بوقف التنفيذ على القرارات السلبية لجهة الإدارة(٢).

أما ما يجري عليه العمل أمام ديوان المظالم في المملكة، فقد سبق وأن أوضحنا بأن نص المادة الثامنة والمادة الثالثة المشار إليهما ـ آنفاً ـ تعتبران القرار السلبي في حكم القرار الإيجابي الصادر من قبل جهة الإدارة، وبهذا يكون ديوان المظالم أكثر جرأة من القضاءين المصري والفرنسي في هذا الشأن؛ حيث وقعا في خلط واضطراب فيأخذان بإمكانية الطعن بالوقف على القرار السلبي على استحياء منهما.

ويمكن الرد على الإشكلات التي يثيرها الطعن بالوقف على القرارات السلبية والتي سبق وأن أوضحناها، بما يأتي:

١- أن الطعن بوقف التنفيذ في القرار السلبي والحكم في هذا الطعن لا يعني ـ أبداً ـ الإخلال بمبدأ الفصل بين السلطات؛ لأنه إذا كان وقف تنفيذ القرار السلبي من قبل القضاء الإداري متضمناً أمراً للإدارة بأن تفعل ما امتنعت عنه، فإن وقف تنفيذ القرار الإيجابي يتضمن بدوره أمراً للإدارة بأن توقف ما فعلت ففي كلا الحالتين أمر للإدارة؛ بل هو في الثانية أشد وأنكى؛ حيث سيتم إجبار الإدارة على الرجوع عما تكون قد اتخذته ـ فعلاً ـ من إجراءات تنفيذية، وإذا اعتبرنا وقف تنفيذ القرار السلبي وهو قرار مؤقت

---

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا بمصر جلسة ١٣/١/١٩٦٨ القضية رقم ٣٥٠ لسنة ١١ مج س ١٣ القاعدة، ص٦٥.

(٢) عبدالغني بسيوني: المرجع السابق، ص ٦٤-٦٩، حسن الفكهاني: المرجع السابق، ص ١٩-٢٢.

افتياتاً من القاضي الإداري على اختصاص السلطة الإدارية، فإنه ومن باب أولى يجب أن يعتبر إلغاؤه للقرار الإيجابي وهو في ذاته إزالة نهائية له من الوجود افتياتاً بل وتدخلاً صارخاً من باب أولى في اختصاصات السلطة الإدارية (١).

٢- أن القول بعدم وقف التنفيذ يعدّ انتقاصاً من رقابة القضاء على مشروعية أعمال الإدارة، ويعد قولاً دون مبرر أو دون سند نظامي.

٣- أن القول بأن وقف تنفيذ القرار السلبي يعد اعتداء على سلطة الإدارة التقديرية، لا يمكن التسليم به بإطلاق؛ لأن السلطة التقديرية للإدارة، إما أن تكون مقيدة كما لو وضع النظام شروطاً لإصدار تصريح معين، فإن توفر هذه الشروط يوجب على الإدارة إصدار هذا الترخيص.

وإما أن تكون السلطة التقديرية للإدارة بدون قيود مطلقة، ففي السلطة المقيدة يتعين القول بوقف تنفيذها ولا يكون عمل القاضي هنا تعدياً على اختصاص الإدارة وإنما مسهماً في تحقيق التوازن بين اختصاصاتها واختصاص القضاء ومصالح الأفراد.

٤- أما القول بأن القرار السلبي يستنفد آثاره منذ لحظة صدوره، فغير مسلم به لأن القرار السلبي ليس سلبيّاً حتى في آثاره المترتبة عليه؛ بل له آثار نظامية تترتب عليه وإلا لما صح أن يكون قراراً إداريّاً، كالآثار المترتبة على عدم السماح بإصدار تصريح استمرار متجر معين؛ إذ يعني ذلك إغلاق المتجر وتصفيته، وهذه الآثار هي التي يجب أن يرد عليها الوقف، ومن هنا يتبين أن الذي يهم في المقام الأول ليس كيفية التنفيذ وإنما الآثار المترتبة على القرار(٢).

وفي المملكة العربية السعودية قاعدة مهمة مؤداها، أن سلطة وقف التنفيذ من سلطة إبطاله، كما أن ما تقتضيه تبعية وقف التنفيذ للإلغاء، يمكن أن يرد وقف التنفيذ على القرار السلبي، ويؤيد ذلك: أن الديوان نظر في طلب عاجل بوقف تنفيذ قرار سلبي

---

(١) علي العبودي: المرجع السابق، ص ٥٧ – ٥٨.

(٢) علي العبودي: المرجع السابق، ص ٥٨ وقريباً منه محمد فؤاد عبدالباسط: وقف تنفيذ القرار الإداري، ص ١٢٥ – ١٢٦.

بعدم تجديد ترخيص مخبز وما ترتب عليه من غلق وقطع الماء والكهرباء، ثم قرر الديوان رفض طلب وقف التنفيذ بناء على أنه يقوم على أسباب غير جدية[1].

وهذا الحكم من قبل الديوان وغيره يدل على عدم خروج القرار السلبي من نطاق وقف التنفيذ طالما أن الطلب يقوم على أسباب جدية وتوفر شرط الاستعجال ـ الضرر الذي يتعذر تداركه ـ؛ إذ لا مانع من إصدار الحكم بوقف القرار الإداري السلبي فلا يختلف من حيث آثاره عن القرار الإيجابي.

الفرع الثاني: القرارات الإدارية المنفصلة.

القرار الإداري المنفصل، هو: القرار الصادر من الجهة الإدارية بمناسبة إبرام عقد إداري ويسهم في هذا الإبرام، مثل: قرارات فحص العطاءات والبت فيها وإرساء المناقصات.

ويتاسس انفصالها بعدم دخولها في العقد الإداري الذي أسهمت هذه القرارات في إبرامه بين الطرفين، كما أنها لا تعد من شروط العقد، فهي قرارات إدارية رغم وجود رابطة تعاقدية تحدد وتنظم علاقة الطرفين فيما يتعلق بموضوع العقد والكيفية المتفق عليها لتنفيذه [2].

والقاعدة العامة، في فرنسا ومصر، هي: عدم قبول الدعوى المرفوعة بإلغاء أي قرار من القرارات المتعلقة بعقد من العقود الإدارية، سواء من جانب المتعاقد مع الإدارة الذي يتعين عليه أن يسلك طريق دعوى القضاء الكامل، أو الغير الذي يعدّ أجنبيّاً عن العقد الذي تقتصر آثاره على أطرافه.

بيد أنه يوجد استثناء مهم على هذه القاعدة يتمثل في إجازة الطعن بالإلغاء وبالتالي طلب وقف التنفيذ في القرارات الإدارية السابقة على انعقاد العقد والتي تسهم في إبرامه، ويقوم هذا الاستثناء على أساس استقلال هذه القرارات وانفصالها عن العملية العقدية ودخولها في الإجراءات السابقة أو اللاحقة على إبرامه؛ لأنها لا تعدّ من شروط

---

(١) حكم الديوان رقم ٩٣/ت/١ لعام ١٤١٠هـ (غير منشور).

(٢) فهد الدغيثر: رقابة القضاء على أعمال الإدارة، ص ٧٢، حكم الديوان رقم ٣١٤/ت/٣ لعام ١٤٠٩هـ (غير منشور).

العقد ذاته[١].

ويستطيع المتعاقد مع الإدارة أن يطعن بالإلغاء في هذه القرارات ويطلب وقف تنفيذها، بشرط أن يبني طعنه على أساس أن القرار الإداري المنفصل قد خالف النظام، بمعنى: أن الطعن يجب أن يكون موجهاً إلى مخاصمة القرار الإداري موضوعيّاً، وليس انطلاقاً من حقوقه الشخصية المتولدة من العقد ذاته؛ لأن مجال المنازعات المتعلقة بهذه الحقوق تكون أمام قاضي العقد ـ القضاء الكامل أو ما يسمى بقضاء التعويض ـ[٢].

وهذه القرارات إذا ما قيل بإلغائها فيجب أن يلغى كل ما بني عليها تطبيقاً للقاعدة المعروفة ما بني على باطل فهو باطل، والذي بني على هذا القرار الباطل، هو: العقد فيجب أن يلغى هو الآخر تبعاً لذلك؛ لكن العقد بطبيعته عبارة عن رابطة بين الطرفين؛ بذلك لا يمكن لأي طرف لا علاقة له بالعقد أن يطعن ضده بالإلغاء، فكل من له مصلحة في الطعن بالإلغاء أو الوقف فله ذلك، أي: الطعن ضد القرار الذي بني عليه العقد، وغاية ما يستفيده من ذلك هو الاستناد على بطلان القرار للحصول على التعويض إن كان له مقتضًى دون أن يتعرض العقد للإلغاء[٣].

بيد أن دخول القرارات الإدارية المنفصلة ضمن نطاق وقف التنفيذ قد يثير إشكالية تتمثل في أن طلب وقف التنفيذ إنما يهدف إلى منع الإدارة من تنفيذ قرار إرساء المناقصة والتعاقد مع الراسي عليه العطاء، فإذا كان التعاقد قدتم فلن يعود الحكم بفائدة على المدعي؛ إذ إن الحكم بوقف التنفيذ لا يمس موضوع الدعوى، وما دام هدف المدعي لا يتحقق، فإن مصلحته من طلب الوقف معدومة[٤].

وهذا التصرف من الإدارة، معناه: أن يكون في مكنة الإدارة ـ دائماً ـ أن تضع القضاء

(١) عبدالغني بسيوني: المرجع السابق، ص ٧١.

(٢) مصطفى أبو زيد فهمي: القضاء الإداري ومجلس الدولة، ص ٢٧٣، سليمان الطماوي: الأسس العامة للعقود الإدارية، ص ١٨١، وانظر مؤلفة قضاء الإلغاء، ص ٢٧٤، محمد كامل ليلة: الرقابة على أعمال الإدارة، ص ٩٠٥.

(٣) سليمان الطماوي: الأسس العامة للعقود الإدارية، ص ١٨٥.

(٤) سليمان الطماوي: قضاء الإلغاء، ص ٢٦٩.

أمام الأمر الواقع وتعطل مهمته وهو ما يهدد الرقابة القضائية ذاتها، والقضاء المصري في مجمله نهج على دخول القرارات الإدارية المنفصلة ضمن نطاق وقف تنفيذ القرارات الإدارية، فهي بمثابة إجراءات تشكل في طبيعتها القانونية قرارات إدارية مستقلة، ومن ثم فإنها تخضع لما تخضع له القرارات الإدارية النهائية من أحكام في شأن طلب وقف تنفيذها أو الطعن بإلغائها(١).

أما بالنسبة لديوان المظالم، فإنه سار على نهج زميليه الفرنسي والمصري وأخذ بنظرية الأعمال الإدارية المنفصلة فيما يتعلق بدعوى الإلغاء ويمكن القول تبعاً لذلك، بأنه يأخذ بها أيضاً في نطاق دعوى وقف تنفيذ القرار الإداري، وإن كانت التطبيقات القضائية في هذا المجال من الندرة بمكان إلا أن القاعدة موجودة ولا مانع من إصدار أحكام قضائية بوقف تنفيذ القرارات الإدارية المنفصلة وقد نص حكم للديوان على أنها: "قرارات إدارية رغم وجود رابطة تعاقدية تحدد وتنظم علاقة الطرفين"(٢).

الفرع الثالث: القرارات الإدارية المنعدمة.

القرار المعدوم طبقاً للراجح من تعريفات الشراح، هو: "كل قرار بلغت المخالفة فيه حداً من الجسامة بحيث تقطع كل علاقة بين القانون بمعناه الواسع وبين القرار الإداري، مما يؤدي إلى فقد صفته الإدارية واعتباره عملاً مادياً صرفاً واعتبار تنفيذه عملاً من أعمال الغصب والعدوان. ومن صور ذلك: حالة اغتصاب السلطة الإدارية، كإصدار قرار السلطة التشريعية (التنظيمية) مما تختص به السلطة القضائية، أو إصدار قرار من فرد

(١) محمد عبدالباسط: وقف تنفيذ القرار الإداري، ص ٩١، عبدالغني بسيوني: ولاية القضاء الإداري، ص ١٧٧.

(٢) حكم الديوان السابق رقم ٣١/ت/٣ لعام ١٤٠٩هـ (غير منشور) وانظر: فهد الدغيثر: رقابة القضاء على قرارات الإدارة، ص ٧٣ إلا أن سيادته لم يقطع بوجود القاعدة رغم وضوح الحكم باعتبارها قرارات إدارية، ومن ثم يجوز الطعن فيها بوقف التنفيذ تبعاً للطعن بالإلغاء، وهو ما يختلف تماماً عن الفصل في المنازعات الناشئة عن العقود طبقاً لقرار رئيس الديوان رقم ٦٣ لعام ١٤٠٦هـ، وإذا كان الديوان ينظر مثل هذه الدعاوى بمناسبة النظر في دعاوى العقود فليس معنى ذلك عدم اعتبارها قرارات إدارية منفصلة يجوز الطعن فيها بالإلغاء أو الوقف؛ لأن الواقع يعتبرها كذلك علاوة على حكم الديوان الصريح في هذا الشأن.

زالت عنه الصفة الإدارية أو بمعنى آخر: الصفة العامة، أو أن تشرع (تنظم) الإدارة في تنفيذ قرار لم يصدر أصلاً، أو في تنفيذ قرار سبق أن ألغاه القضاء الإداري فيصبح التنفيذ المادي غير مستند إلى أساس قانوني"(١).

وإذا ما أصيب القرار بحالة من حالات الانعدام يمسي الاختصاص بنظر الدعوى المتعلقة بهذا القرار لكل من القضاء الإداري والقضاء العادي على حد سواء.

وذلك؛ لأن الانعدام يجرد عمل الإدارة من صفتها الإدارية ويحيل القرار إلى عمل مادي يسترد القضاء العادي إزاءه كامل اختصاصه(٢).

وأهم حالات الانعدام التي يصاب بها القرار الإداري، ما يأتي:

١- صدور القرار من شخص لم تضفِ عليه الوظيفة سلطة إصداره، أو أنها أضفت عليه بطريقة غير صحيحة ويقيد هذا الأصل بعض الاستثناءات التي ترجع إلى نظرية الظاهر، والتي تعتبر نظرية الموظف الفعلي من أهم تطبيقاته.

٢- صدور قرار من لجنة ليست لها سلطة إصدار قرارات أو لم تشكل تشكيلاً صحيحاً.

٣- صدور القرار الإداري وقد تناول أمراً تختص به قانوناً سلطة تشريعية (تنظيمية) أو سلطة قضائية.

٤- صدور قرار من وزير في أمر يختص به وزير آخر.

٥- مباشرة الحكومة أو عامل التنفيذ بالنسبة للمجالس اللامركزية اختصاصاً معهوداً به في الأصل إلى المجالس المذكورة وكذلك الاعتداء العكسي.

٦- حالات المخالفة للنظام وهو أمر اعتباري تقدره الدائرة بالطبع في حالات تحديد الاختصاص(٣).

ويجمع الحالات السابقة قاعدة مهمة وهي أحوال الغصب والعدوان للسلطة كما

(١) محمد عبداللطيف: القضاء المستعجل، ص ٣٧ – ٣٨.

(٢) سليمان الطماوي: قضاء الإلغاء، ص ١٠١٦.

(٣) عثمان خليل عثمان: مجلس الدولة ورقابة القضاء لأعمال الإدارة، ص ٣٥٢، حسن الفكهاني: المرجع السابق، ص ٢٦، ٢٧.

يشمل الانعدام - أيضاً - حالات تهدم أحد أركان القرار الإداري،مثل: الإدارة أو المحل أو السبب، وبذلك يضحى الانعدام أشد عيباً من البطلان(١).

أو عدم المشروعية الجسيمة، سواء من حيث الشكل أو من حيث الموضوع وبذلك لا نميل إلى حصر حالات الانعدام ويمكن وضع معيار عام لها يتمثل في تخلف ركن أو أكثر من أركان القرار.

النتائج المترتبة على القرارات المنعدمة:

تترتب النتائج التالية على القرارات المنعدمة بناء على تقرير هذا الانعدام:

١- العمل الإداري يفقد صفته الإدارية إذا كان منعدماً ومشوباً بمخالفة جسيمة.

٢- القرار إذا نزل على حد غصب السلطة، فإنه ينحدر إلى مجرد الفعل المعدوم الأثر نظاماً.

٣- الفعل المعدوم الأثر نظاماً لا تلحقه حصانة ولا يزيل عيبه فوات ميعاد الطعن فيه.

٤- أن العمل المعدوم الأثر نظاماً، لا يكون قابلاً للتنفيذ المباشر، ومن ثم فإن الأفراد المخاطبين به لا يكونون ملزمين باحترامه، ويكون لهم تخطيه كلما وسعهم ذلك؛ لأن هذا القرار لا يعدو أن يكون مجرد عقبة مادية في سبيل استعمال ذوي الشأن لمراكزهم النظامية المشروعة، فيكون من حقهم التخلص من هذه العقبة المادية بوسائلهم الخاصة وإلا لجأوا إلى القضاء.

٥- أن القرار المعدوم لا تلحقه إجازة ولا حصانة مهما تقادم الزمن، فإنه يجوز سحبه إدارياً دون التقيد بالمواعيد المقررة للطعن بالإلغاء أو الوقف بالتبعية.

٦- أن القرار المعدوم يكون معدوم الأثر النظامي، ولا يلتزم الأفراد باحترامه ولا يكون قابلاً للتنفيذ المباشر، ولا يصلح أن يكون سنداً صحيحاً يمكن للإدارة أن تعتمد عليه في اتخاذ إجراءات التنفيذ المادية قهراً في مواجهة الأفراد وإن هي فعلت ذلك، فإنها ترتكب عملاً من أعمال الاعتداء المادي، وهذا الذي يفرغ القرار من الوجود النظامي له(٢).

---

(١) مصطفى كمال وصفي: القرارات الإدارية، ص ٢٦١.

(٢) حسن الفكهاني: المرجع السابق، ص ٢٩، ٣٠، رمزي طه الشاعر: تدرج البطلان في القرارات الإدارية، ص ٢٠٦ وما بعدها.

وإذا كـان هـذا هو وضـع القـرار الإداري المعـدوم، سـواء لدى الشـراح أو في أحـكام المحـاكم، فـإن معـيـار اغـتـصـاب السـلطة هو الذي بموجـبـه يتم التـفـرقـة به بين الانعـدام والبطلان، وينعقد للإدارة حق سحب القرارات المعدومة، سواء من تلقاء نفسها أو بناء على طلب ذوي الشأن، وعلى هذا الأساس، فإنني أرى أن حالات انعدام القرار الإداري تنحصـر في مجالين أساسين، مجال اغتصاب سلطة إصدار القرار الإداري من جهة، والمجال الخاص بمحل القرار الإداري من جهة أخرى؛ حيث يكون محل القرار مستحيلاً من الناحية الواقعية أو من الناحية النظامية.

وبناء على ما تقدم، فإن انعدام القرار الإداري لسبب من أسباب الانعدام يفقده صفة العمل النظامي ويحيله إلى مجرد عمل مادي مما يبرر طلب وقف تنفيذه من أصحاب الشأن دون تقيد بميعاد الطعن بالإلغاء للعمل على إزالته باعتباره عقبة مادية أمامهم، وبطبيعة الحال، فإن القرار الإداري المعدوم على النحو الذي يجرده من صفته النظامية لا يتطلب لوقف تنفيذه الشروط النظامية لوقف تنفيذ القرارات الإدارية الصحيحة أو المعيبة(١).

أما بالنسبة لديوان المظالم في المملكة، فقد قيل: بأنه لم يأخذ بفكرة انعدام القرارات الإدارية؛ بل اعتبر أي قرار إداري غير مشروع يعد قراراً باطلاً فحسب مهما كانت درجة مخالفته لمبدأ المشروعية(٢).

وجسامة العيب الذي لحق القرار الإداري هي التي تؤدي إلى إبطاله ويكتفى بذلك كسبب جدي قوي يتضمن أن هذا القرار لا يمكن أن يرتب أي أثر نظامي، وعيب عدم الاختصاص من العيوب التي أصدر بشأنها الديوان أحكاماً قضائية كثيرة.

ومن أحكامه في هذا المجال ما جاء "لقد صدر القرار.. مشوباً بعيب عدم الاختصاص؛ لصدوره من سلطة لا تملك إصداره نظاماً "(٣).

وفحوى الحكم أن هناك سلطة قامت بإصدار قرار إداري وتم الطعن على هذا القرار

(١) عبدالغني بسيوني: وقف تنفيذ القرار الإداري، ص ٨٦، ٨٧.

(٢) محمد عبدالعال السناري، القرارات الإدارية في المملكة العربية السعودية، ص ٢٥٧.

(٣) الحكم رقم ٨/٨٠ في القضية رقم ٥٢٩/١/ق لعام ١٣٩٩هـ مج لعام ١٤٠٠هـ، ص ٣٠٥.

وتبين أن هذه السلطة لا تملك إصدار مثل هذا القرار؛ لاغتصابها سلطة الجهة الإدارية الأصلية في إصدار مثل هذا القرار، وعليه يكون القرار الإداري منعدماً؛ لصدوره من جهة لا تملك الاختصاص؛ لذلك يوصم القرار هنا بعدم المشروعية ويكون مسوغاً للطعن فيه بالإلغاء وبوقف التنفيذ تبعاً.

وفي هذا السبيل تقضي المادة الثامنة في فقرتها (ب) من نظام الديوان: "بأن القرارات محل الطعن فيها أمام الديوان هي القرا ات الإدارية التي يرجع الطعن فيها إلى عدم الاختصاص أو وجود عيب في الشكل أو مخالفة الأنظمة واللوائح أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها أو إساءة استعمال السلطة فيها "(١).

والمادة المشار إليها تحدد أسباب الطعن في القرار الإداري ومنها عيب عدم الاختصاص وهو أول عيب اعتمده القضاء لقبول دعوى الإلغاء، فإذا كان القرار مشوباً بعيب عدم الاختصاص الجسيم، فإنه يعتبر منعدماً ولا يتحصن هذا القرار(٢).

وعيب عدم الاختصاص يطلق عليه شراح النظام العام " اغتصاب السلطة " للتدليل على فداحة المخالفة ومدى جسامتها؛ لأنها تمثل اعتداء صارخاً على أبسط القواعد النظامية، ويترتب على اعتبار القرار الإداري معيباً بهذا العيب انعدام القرلر وفقدانه للصفة النظامية، ويضحى بذلك عملاً ماديّاً لا يحتج به ولا تنشأ عنه حقوق لصاحب الشأن ولا يتحصن أبداً، ويكون مثل هذا القرار حرّاً للطعن فيه قضاءً في أي وقت دون تقيد بمواعيد رفع الدعوى(٣).

وفي هذا السياق يذكر أنه من الصعوبة بمكان القطع بوجود اتجاه مستقر وواضح للديوان في مجال انعدام القرار الإداري المبني على اغتصاب السلطة نظراً لحداثة عهده وندرة أحكامه في هذا المجال، ويبدو أن الديوان لا يتجه نحو التوسع في تطبيق فكرة عدم الاختصاص الجسيم.

---

(١) المادة ٨ فقرة (ب) من نظام ديوان المظالم.

(٢) فهد الدغيثر: رقابة القضاء على قرارات الإدارة، ص ٢٣٢ .

(٣) فهد الدغيثر: المرجع السابق، ص ٢٣٣ .

ومن الأحكام في هذا المجال، إذا ما صدر قرار بطي قيد موظف؛ استناداً إلى تفويض وكان التفويض غير موجود، فإن القرار موضع الطعن يكون صادراً من غير مختص، قابلاً للإبطال(١).

وإذا أصدر الرئيس الإداري قراراً بالفصل من الخدمة لأسباب تأديبية؛، مخالفاً بذلك أحكام نظام التأديب التي تقضي بإحالة القضية إلى هيئة الرقابة والتحقيق لنظرها؛ تمهيداً لإحالتها إلى السلطة القضائية المختصة ـ ديوان المظالم ـ يعتبر قرار الفصل مشوباً بعيب عدم الاختصاص العادي(٢).

وعليه يكون ديوان المظالم لم يأخذ بحالات انعدام القرار الإداري إلا في صورة عيب عدم الاختصاص الجسيم المشار إليه في المادة الثامنة في فقرتها الثانية.

نخلص من دراستنا في هذا المطلب أن دعوى وقف التنفيذ تجد مجالاتها في كل القرارات الإدارية الصادرة من سلطة إدارية بصفة نهائية وتنتج آثاراً نظامية، سواء أكان هذا القرار الإداري صريحاً أم سلبيّاً أم منفصلاً أم منعدماً فكل أنواع القرارات الإدارية تعتبر محلاً لدعوى وقف التنفيذ بوصفها تابعة لدعوى الإلغاء.

المطلب الثالث: الشروط الموضوعية للدعوى في الفقه.

تتمثل شروط المدعى به في الفقه الإسلامي في ثلاثة شروط نجملها فيما يأتي:

الأول: أن يكون المدعى به مصلحة مشروعة.

الثاني: أن يكون معلوماً.

الثالث: أن يكون محتمل الثبوت عقلاً وعادة.

ونفصل القول في هذه الشروط الموضوعية للدعوى في الفقه الإسلامي على الوجه التالي:

الشرط الأول: المصلحة المشروعة.

وضع الشارع الدعوى وسيلة لحماية الحقوق، وهذه الحقوق أضفى عليها الشارع حمايته؛ حفاظاً على مصالح البشر بتمكينهم من اللجوء إلى القضاء؛ لحماية هذه

---

(١) الحكم رقم ١٠٨/ت/٣ لعام ١٤٠٧هـ في الدعوى رقم ٩٤٧/١/ق لعام ١٤٠٣هـ (غير منشور).

(٢) الحكم رقم ٨/٨٠ لعام ١٤٠٠هـ في القضية رقم ٥٢٩/١/ق لعام ١٣٩٩ مج لعام ١٤٠٠هـ ص ٣٠٥.

الحقوق من العدوان عليها واستردادها إذا فقدت؛ لذلك فالأصل في قبول الدعوى أن يكون المدعي به مصلحة معتبرة شرعاً، والمقصود هنا: عموم المصلحة سواء أكانت مصلحة مادية ـ كجميع الحقوق المالية ـ، أم مصلحة أدبية وهو ما يتعلق بكرامة الإنسان ومركزه الاجتماعي.

ويشترط في المصلحة، أن تكون محل حماية من قبل الشارع، بأن يكون قد وضع جزاءً مؤيداً لها، والمصلحة التي لم يتناولها النص الشرعي بالاعتبار أو بالإلغاء هي مصلحة محمية كما هو مقرر في علم الأصول عند كثير من علمائه، وهي ما يسمى بالمصلحة المرسلة(١).

كما يشترط أن يترتب للمدعي نفع من وراء مطالبته بالمصلحة التي اعترف له الشارع بها وحماها؛ وذلك لا يتأتى إلا إذا تعرضت تلك المصلحة لاعتداء فيكون لصاحبها مصلحة وغرض في رد العدوان عنها، فيشترط إذاً أن تكون الدعوى ذات غرض صحيح، ولا يتحقق ذلك إلا إذا كان المدعى به مما ينتفع المدعي به لو أقر به خصمه(٢).

ينبني على ما سبق، أن الدعوى ترفض ولا تكون مقبولة في الحالات التالية:

١– إذا كان موضوع الدعوى لا يمثل مصلحة للمدعي أو كانت المصلحة غير معتبرة شرعاً.

٢– إذا كان هناك مصلحة في الدعوى ولكنها لا تخص المدعي، وهي تعود على غيره الذي ليس هو نائباً عنه؛ حيث لا مصلحة خاصة بالمدعي يحققها من وراء دعواه.

٣– أن يكون المدعى به مصلحة تخص المدعي، إلا أن الشارع أضاف حمايته لهذه المصلحة في الزمن المستقبل بالنسبة للزمن الذي رفعت فيه الدعوى، كما في دعوى الدين المؤجل؛ حيث اشترط الفقهاء في الحق المدعى به أن يكون حالاً وقت المطالبة به أمام القاضي(٣).

---

(١) انظر: الإحكام للآمدي ٤ / ٣٦٠، المستصفى ١ / ٢٨٤، إرشاد الفحول، ص ٢٤٢، روضة الناظر ٢ / ٥٤٠.

(٢) الفروق للقرافي ٤٠ / ٧٢، تبصرة الحكام لابن فرحون ١ / ١٢٦ وما بعدها، كشاف القناع للبهوتي ٤٠ / ١٩٤، قرة عيون الأخيار ١ / ٣٨١، الأشباه والنظائر للسيوطي، ص ٥٠٧.

(٣) تبصرة الحكام ١ /١٣٧، تحفة المحتاج ١٠ /٣٠٢، كشاف القناع ٤ /٢٠٣.

٤- أن يكون المدعى به مصلحة تخص المدعي إلا أن الشارع ربط حمايته لها بإرادة المدعى عليه، كمن يرفع دعوى على غيره يطالبه فيها بالتصديق عليه؛ لأنه فقير وخصمه غني أو إعارته عيناً من أعيانه، وكمن يدعي على غيره عقد هبة لم تقبض أو عقد وكالة غير مأجورة؛ لأن هذه العقود غير ملزمة في الأصل(١).

٥- أن يكون المدعى به مصلحة ولكنها متولدة من مفسدة، كما في دعوى ثمن شيء محرم؛ لذلك اشترط بعض الفقهاء بيان سبب الاستحقاق في الدعوى لمعرفة ما إذا كانت المصلحة المطلوبة مشروعة أم لا(٢).

٦- أن يكون المدعى به مصلحة مشروعة؛ ولكن المطالبة به لا تضيف جديداً وإنما تعتبر من قبيل تحصيل الحاصل؛ لعدم وجود خصومة في الدعوى؛ لأنه لم يحصل عدوان على حقه المشروع أو لعدم وجود منفعة جديدة، كمن يرفع دعوى أمام القضاء يطلب الحكم له بالدار التي يسكنها من غير أن يكون له أي منازع، ففي جميع الحالات تكون الدعوى باطلة؛ لأن الدعوى غير مفيدة(٣).

فيشترط في الدعوى أن تكون فيما يلزم شيئاً على المدعى عليه على فرض ثبوت الدعوى، فلا تصح فيما إذا كان المدعى عليه مخيراً بين الإقرار والإبطال(٤).

الشرط الثاني: معلومية المدعى به.

يشترط في الدعوى حتى تكون معتبرة شرعاً أن يكون المدعى به معلوماً(٥).

والمراد بالعلم هنا: التصور والتمييز في ذهن المدعي والمدعى عليه والقاضي؛حتى يمكن إصدار الحكم فيها والفصل في الخصومة بإلزام المدعى عليه برد الحق إلى صاحبه،

---

(١) قرة عيون الأخيار ١/٣٨١، الفروع لابن مفلح ٣/٨١٠.

(٢) منح الجليل للحطاب ٤/١٧٠.

(٣) تبصرة الحكام ١/١٣٠ - ١٣١.

(٤) الفتاوى الهندية ٤/٢، مواهب الجليل ٦/١٢٥، تحفة المحتاج ١٠/٢٩٦، الفروع ٣/٨١٠.

(٥) بدائع الصنائع للكاساني ٦/٢٢٢، حاشية الدسوقي ٤/٢٩٢، المهذب للشيرازي ٢/٣١١، المغني لابن قدامة ٩/٨٤.

ولا إلزام مع الجهالة؛ لأنه لا يصح الحكم بما لا إلزام فيه؛ ولأنها لا تصح على المجهول، فتكون الدعوى مرفوضة لعدم إمكان إثباتها (١).

وإذا كان المدعى به عقاراً، فيشترط ذكر ما يميز العقار عن غيره واتفق الفقهاء على أن ذلك لا يكون إلا بذكر حدوده وناحيته من البلد الموجود فيها(٢). والبعض اشترط تخصيصه بقيود أكثر، فاشترطوا ذكر الأقسام الإدارية العامة والخاصة التي ينتمي إليها العقار محل الدعوى مع ذكر الباب الذي يفتح عليها (٣).

والدعوى إن لم يتوفر فيها هذا الشرط لم يترتب عليها حكمها وهو وجوب الجواب على المدعى عليه فله الحق عندئذٍ أن يمتنع عن الجواب، ولا يجوز للقاضي إجباره على ذلك؛ لكن على القاضي ألا يرد المدعي فوراً ولا يخرجه من مجلسه، وإنما يطالبه بتصحيح الدعوى بأن يذكر المدعى به مفصلاً(٤).

الشرط الثالث: احتمال ثبوت المدعى به.

اشترط السادة الفقهاء أن يكون المدعى به محتمل الثبوت عقلاً وعادة، ونتناول هذا الشرط من خلال المذاهب الفقهية الأربعة.

المذهب الحنفي:

ذهب الحنفية إلى أنه لا تصح الدعوى بما يستحيل ثبوته في العقل أو في العادة؛ وذلك لتيقن كذب الدعوى في المستحيل العقلي، وظهور كذبها في المستحيل العادي(٥).

ومثال المستحيل في العقل: أن يدعي شخص بنوة من هو أكبر منه سنّاً، أو من هو مساويه أو أن يدعي أبوة من هو أصغر منه، فهذه الدعوى غير مسموعة ولا يلتفت إليها؛ لأن ذلك مستحيل ثبوته في العقل.

---

(١) بدائع الصنائع ٦/٢٢٢، حاشية الدسوقي ٤/١٤٤.

(٢) تبصرة الحكام ١/١٠٥، إعانة الطالبين ٤/٢٤١، كشاف القناع ٦/٢٧٨.

(٣) بدائع الصنائع ٦/٢٢٢.

(٤) المبسوط للسرخسي ١٦/٧٨، تبصرة الحكام ١/١٠٤.

(٥) البحر الرائق لابن نجيم ٧/١٩٢.

ومثال المستحيل في العادة: أن يدعي شخص معروف بالفقر والاحتياج أنه أقرض المدعى عليه مئة ألف دفعة واحدة أو أن المدعى عليه اغتصبها منه أو أنه أودعها عنده فلم يردها إليه، ويطلب الحكم بردها فهذه الدعوى لا تسمع؛ لظهور كذبها؛ لأنه يستحيل عادة أن مثل هذا المدعي يكون مالكاً للمبلغ الذي يدعيه، مع أنه لم يرثه ولم يأت إليه بطريق الهبة أو الوصية أو غيرهما.

المذهب المالكي:

يشترط المالكية أن لا يتعارض المدعى به في الدعوى مع العرف والعادة وقالوا بعدم سماع دعوى الغصب على الرجل المعروف بصلاحه وتقواه(١).

وأما كون المدعى به ممكناً في العقل، فإنه لا شك أبداً أنهم يشترطونه في الدعوى بطريق الأولى؛ لأنه لا يثبت في العرف والعادة إلا ما كان ممكناً عقلاً، ثم إنهم ـ كغيرهم ـ يشترطون في المدعى به أن يكون حقّاً أو مصلحة مشروعة، وأن يكون من وراء المطالبة به غرض صحيح؛ بذلك يجب أن يكون المدعى به محتملاً في العرف والعادة(٢).

المذهب الشافعي:

اشترط الشافعية أن يكون المدعى به محتملاً الثبوت في العقل، وأما دعوى ما هو مستحيل في العرف والعادة فقد ورد عن الإمام الشافعي أنه يقبلها ولا يشترط فيها أن يكون المدعى به محتملاً عرفاً وعادة (٣).

المذهب الحنبلي:

ذهب الحنابلة إلى أن المدعى به يجب أن لا يتعارض مع العرف والعادة(٤).

واستدل لهذا ابن قيم الجوزية بما ورد عن رسول الله ﷺ أنه قال: " ما رآه المسلمون

---

(١) تبصرة الحكام ١/١٢٩، ٢/١٥٣.

(٢) تهذيب الفروق ٤/١١٨.

(٣) قواعد الأحكام للعز بن عبدالسلام ٢/١٢٥، حاشية الشرواني ١٠/١٩٩.

(٤) الطرق الحكمية، ص ٩٩ – ١٠٠.

حسناً فهو عند الله حسن. وما رآه المسلمون قبيحاً فهو عند الله قبيح "(١).

ففي الحديث دعوة إلى وجوب اعتبار العرف السائد بين المسلمين؛ لأنهم لا يتفقون إلا على ما يرضاه الله تعالى، فوجب رد ما أحيل إلى العرف وقبول ما قبله (٢).

الرأي الراجح:

لعل الأقرب إلى العدل ما ذهب إليه الإمام الشافعي من قبول دعوى المستحيل العرفي؛ لأن العرف والعادة من معطيات الحياة البشرية، والبشر تقوم معرفتهم على الظواهر التي قد يخطئ الإنسان في معرفة الجوهر الذي يكمن وراءها، فيحتاج للبحث والتحقيق من أجل الوصول إلى ذلك الجوهر، فلا يصح رفض الدعوى بناء على هذه الظواهر، نعم إن الظاهر يصلح لتقوية مركز أحد الخصمين؛ غير أنه إذا قوّى أحدهما موقفة بالحجة والدليل الشرعي، فإنه ينبغي إهمال الظاهر الذي يشهد مع الآخر، والحكم لصاحب الحجة بالحق المتنازع عليه.

نخلص مما سبق أن الشروط الموضوعية للدعوى بصفة عامة في الفقه الإسلامي تتفق مع الشروط الموضوعية لدعوى وقف تنفيذ القرار الإداري أياً كان نوع القرار، وهذه الشروط الموضوعية تتعلق جميعها بحمل الدعوى المدعى بها؛ حيث يشترط أن تكون هناك مصلحة لرفع الدعوى وهذه المصلحة يشترط فيها أن تكون مشروعة، وأن يكون هناك ضرر جسيم لحق بهذه المصلحة، يحق لرافع الدعوى حينها المطالبة القضائية بإزالة هذا الضرر وإلغاء السبب المحدث لهذا الضرر أو المطالبة بإيقافه.

---

(١) نصب الراية ٤/١٣٣، قال الزيلعي: هذا الحديث غريب مرفوع ولم أجده إلا موقوفاً على ابن مسعود ورواه أحمد في مسنده برقم (٣٠٦٠٠) ١/٣٧٩، ورواه الحاكم في المستدرك في كتاب معرفة الصحابة من طريق أحمد، وقال: هذا حديث صحيح ولم يخرجاه ٣/٤٧٨، ورواه الطبراني في الكبير برقم (٨٥٨٣) ٩/١١٨، ورواه أبو داود الطيالسي في مسنده برقم (٢٤٦) ١/٣٣، ورواه البيهقي في كتاب الاعتقاد برقم (٥٩٩٦٠) ١/٨، وأورده الهيثمي في المجمع ١/١٧٧، وقال: رواه أحمد والطبراني في الكبير ورجاله موثوقون. وقال الخطيب البغدادي: سنده حسن، الفقيه والمتفقه ١/١٦٦.

(٢) الطرق الحكمية لابن قيم الجوزية، ص ٩٩ وما بعدها.

المطلب الرابع: شروط رفع دعوى وقف التنفيذ في الفقه والنظام.

نتناول في هذا المطلب دراسة الشروط التي يجب توفرها في المدعي حال قيامه برفع الدعوى، وإذا كنا قد تناولنا ـ سابقاً ـ الشروط الموضوعية بالدعوى ذاتها،فإننا هنا نتناول الشروط الشخصية المتعلقة بالمدعي، وهذه الشروط نتناولها أولاً في الفقه الإسلامي، وثانياً في النظم الوضعية على الوجه التالي:

أولاً ـ شروط رافع الدعوى في الفقه الإسلامي:

الشرط الأول: الأهلية.

الدعوى تعد تصرفاً يترتب عليه نتائج وأحكام شرعية؛ لذلك اتفق السادة الفقهاء على أنه يشترط في رافع الدعوى: أن يكون أهلاً للقيام بالتصرفات الشرعية،وأما من ليس أهلاً، فيطالب له بحقه ممثله الشرعي من ولي أو وصي[١].

ذهب الحنفية، إلى أنه يجوز للصبي المميز المأذون له أن يرفع الدعوى؛ لأن الدعوى من التصرفات الدائرة بين النفع والضر فتصح من الصبي الذي أذن له وليه ولا تصح ممن لم يأذن له[٢].

أما المالكية، فيفرقون بين المدعي والمدعى عليه، فأما المدعي، فلا يشترط فيه الرشد وإنما تصح الدعوى من السفيه والصبي، ولا يشترطون إذن الولي كما هو الحال في المذهب الحنفي[٣].

أما المدعى عليه فيشترط فيه الأهلية الكاملة، فإن كان عديمها أو ناقصها لم تصح الدعوى عليه[٤].

وذهب الشافعية: إلى القول بأن الأصل اشتراط البلوغ في المدعي كما ذهبوا إلى أن

---

(١) البحر الرائق ٧/ ١٩١، تبصرة الحكام ١/ ١٣٣، مغني المحتاج ٤/ ٤٠٧، كشاف القناع ٤/ ٢٧٧.

(٢) جامع أحكام الصغار للاستروشني ١/ ٣١٧٨.

(٣) مواهب الجليل ٦/ ١٢٧.

(٤) تبصرة الحكام ١/ ١٠٧.

الحربي ليس أهلاً للدعوى؛ ولكنها تسمع من الذمي والمعاهد والمستأمن [1].

أما الحنابلة: فيذهبون إلى أن الدعوى لا تصح إلا من جائز التصرف وهو الحر، المكلف، الرشيد [2].

الشرط الثاني: الصفة.

يشترط توفر الصفة المخولة للادعاء؛ لصحة أي دعوى، ومعنى ذلك: أن يكون للمدعي شأن في القضية التي أثيرت حولها الدعوى، والمقصود بذلك: أن يكون هناك شأن يعترف به الشارع ويراه كافياً لتخويل المدعي حق الادعاء، ويتحقق ذلك في الحالات التالية:

١- في حالة ما إذا كان المدعي يطلب الحق لنفسه يشترط أن يكون أصلاً في الدعوى وهذا هو الأصل في الادعاء والتقاضي؛ إذ لا يقبل من الإنسان تدخله فيما لا يعنيه من الحقوق والقضايا المتعلقة بغيره [3].

٢- في حالة ما إذا كان يدعي الحق لغيره يشترط أن يكون نائباً عنه، كأن يكون وليّاً أو وصيّاً أو وكيلاً؛ لأن آثار الدعوى تعود إلى الأصيل [4].

٣- في حالة ما لو رفع الدائن دعوى باسم مدينه؛ مطالباً بحقوقه من أجل الوفاء بدينه الخاص به لدى المدين فهو بذلك يحافظ على أموال المدين من الضياع [5].

٤- في حالة ما لو كان هناك ضرر في الطريق العام لكل واحد من الناس الحق في رفع الدعوى وله صفة الادعاء عليه والمطالبة بإزالة الضرر من مرتكبه.

٥- كما يحق لجمع من أهل القرية رفع الدعوى نيابة عن جميع سكان القرية ورد الاعتداء على منافعهم المشتركة.

---

(١) مغني المحتاج للشربيني ٤ /٤٠٨، حاشية الشرقاوي ٢ /٣٨٢.

(٢) المغني مع الشرح الكبير ١٢ /١٦٢، شرح زاد المستقنع للبهوتي، ص ٥٢٦.

(٣) تبصرة الحكام ١ /١٠٩، موجز المرافعات الشرعية: أحمد إبراهيم، ص ٨.

(٤) تحفة المحتاج ١٠ /٢٩٩، تبصرة الحكام ١ /١٠٩.

(٥) تحفة المحتاج ١١ /٣١٠، المقارنات التشريعية ٢ /٣١٢.

٦- هذا الشرط (شرط الصفة) متحقق في كل فرد من أفراد الأمة الإسلامية بالنسبة لجميع الدعاوى التي يطالب فيها بحقوق الله أو بما فيه حق الله غالب، وتسمى هذه الدعوى بدعوى الحسبة وكل فرد في دولة الإسلام ذو صفة فيها (١).

وذلك لقوله تعالى: ﴿**كُنتُمْ خَيْرَ أُمَّةٍ أُخْرِجَتْ لِلنَّاسِ تَأْمُرُونَ بِالْمَعْرُوفِ وَتَنْهَوْنَ عَنِ الْمُنكَرِ وَتُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ وَلَوْ آمَنَ أَهْلُ الْكِتَابِ لَكَانَ خَيْرًا لَّهُم مِّنْهُمُ الْمُؤْمِنُونَ وَأَكْثَرُهُمُ الْفَاسِقُونَ**﴾(٢).

ويقول الرسول ﷺ: " من رأى منكم منكراً فليغيره بيده، فإن لم يستطع فبلسانه، فإن لم يستطع فبقلبه وذلك أضعف الإيمان " (٣).

بهذا نكون قد انتهينا من شروط رافع الدعوى في الفقه الإسلامي، وننتقل لبيان هذه الشروط في النظام الوضعي.

ثانياً ـ شروط رافع الدعوى في النظام:

يشترط في المدعي بدعوى وقف التنفيذ عدد من الشروط كي يقبل القضاء هذه الدعوى، وهذه الشروط المطلوبة لا تتعدى من حيث طبيعتها الشروط التي سبق أن أشرنا إليها في الفقه الإسلامي إجمالاً وهي الأهلية والصفة علاوة على المصلحة.

الشرط الأول: الأهلية.

الأهلية المطلوبة، هي أهلية الأداء أي صلاحية الشخص للقيام بالتصرفات الشرعية على وجه يعتد به شرعاً، ولقد اختلف الشراح حول الأهلية في الدعوى على رأيين:

الأول: ذهب أكثر الشراح إلى اشتراط الأهلية للتقاضي؛ لصحة الدعوى وقبولها(٤).

---

(١) نظرية الدعوى: محمد نعيم ياسين، ص ٢٨٢.

(٢) سورة آل عمران، الآية ١١٠.

(٣) صحيح مسلم، كتاب الإيمان، باب بيان كون النهي عن المنكر من الإيمان، وأن الإيمان يزيد وينقص، وأن الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر واجبان برقم (٤٩) ١ / ٦٩ أحمد في مسنده برقم (٦٦١ – ٦٦٢) ١/ ٥٥٨.

(٤) محمد حامد فهمي: المرافعات المدنية والتجارية، ص ٣٦٦.

أما ما يتعلق بحدود الأهلية الكاملة والناقصة، وكيفية اكتسابها وفقدانها؛ فإنها تتعين وفقاً لأنظمة الدول التي ينتمي إليها الخصوم، وإذا لم يكن لصاحب الحق أهلية التقاضي وجب أن يُنيب عنه في مباشرة الخصومة وأن تتوافر عند هذا النائب الأهلية التي تجيز له الالتجاء للقضاء[١].

الثاني: ذهب جماعة إلى أن الدعوى بمفهومها الحديث لا يشترط لصحتها ولا لقبولها أو قيامها ـ كحق ـ أهلية التقاضي [٢]. وممارسة الدعوى واستعمالها هي التي يشترط لها أهلية التقاضي، واستدل هذا الفريق بأن الدعوى المرفوعة من ذي أهلية إذا فقد أهليته أثناء سير الدعوى لا تسقط الدعوى، وإنما يؤمر وليه أو وصيه بالسير في الدعوى واستكمال الإجراءات المتعلقة بها، وبذلك تظل الدعوى قائمة صحيحة.

والفريق الذي ذهب إلى أن الدعوى هي المطالبة القضائية، هم الذين سلكوا مسلك فقهاء الشريعة في مفهومهم للدعوى؛ لذلك كان الحق معهم في أن يشترطوا الأهلية لصحة الدعوى، فهي حسب هذا المفهوم تصرف شرعي أو نظامي يشترط تمتع صاحبه بالصلاحية المطلوبة لذلك في النظام[٣].

والأهلية شرط بدهي لا يحتاج لذكر، سواء اعتبرناها شرطاً لقبول الدعوى أو لصحة إجراءات الخصومة، وبناء على القول باشتراطها لقبول الدعوى سيكون رافعها أهلاً لمباشرتها، فإن لم يكن ذا أهلية كان الرفع الذي تدفع به الدعوى؛ دفعاً بعدم القبول؛ بينما يكون الدفع بناء على القول بأنها شرط لصحة إجراءات الخصومة؛ دفعاً بالبطلان[٤].

الشرط الثاني: الصفة.

يشترط في الدعوى أن ترفع ممن له شأن في رفعها، كأن يكون المدعي يطلب حقّاً لنفسه أو لغيره إذا كان نائباً عنه، والشراح يتفقون على اشتراط الصفة، وإن كان البعض

---

(١) محمد العشماوي وعبدالوهاب العشماوي: قواعد المرافعات، ص ٥٨٩ وما بعدها.

(٢) محمد حامد فهمي: المرجع السابق، ص ٣٦٧.

(٣) محمد نعيم ياسين: المرجع السابق، ص ٢٧٨.

(٤) خميس السيد إسماعيل: دعوى الإلغاء ووقف تنفيذ القرار، ص ٥٨.

منهم يرى أن هذا الشرط ليس إلا تكراراً لشرط المصلحة الشخصية، وهو: أن يكون للمدعي مصلحة شخصية ومباشرة في دعواه؛ بيد أن كثيراً من الشراح يرى تميز الشرطين عن بعضهما؛ لأن الصفة في المدعى عليه لا تعني أبداً مصلحته الشخصية في الدعوى، ولو قصرت الصفة على ذلك لم يكن لأحد اشتراطها في المدعى عليه، كما قد ترفع الدعوى دون أن يكون للمدعي مصلحة شخصية فيما يدعيه كما في دعاوى الحسبة والنيابة العمومية والدعاوى المتعلقة بتمثيل الشخص المعنوي(١).

أما الصفة والمصلحة في دعوى الإلغاء فلا يمكن التمييز بينهما وبالتالي ينسحب هذا على دعوى وقف التنفيذ، كما جرى على ذلك القضاء الإداري؛ حيث جاء في حكم لمحكمة القضاء الإداري في مصر: "أن القضاء الإداري قد استقر على أن شرط الصفة في دعاوى الإلغاء إنما يندمج في شرط المصلحة"(٢).

وسبب هذا الاندماج أنه ليس من الضروري أن تستند دعوى الإلغاء إلى حق اعتدي عليه؛ بل قد تستند إلى مساس القرار محل الدعوى بالمركز القانوني لرافع الدعوى، وهذا الذي أدى إلى اندماجهما بحيث تتوافر الصفة كلما وجدت مصلحة شخصية مباشرة في دعوى الإلغاء، ولا يشترط استناد هذه الدعوى إلى حق(٣).

أما فيما يتعلق بديوان المظالم في المملكة، فقد سار على ضرورة اشتراط أن تكون دعوى الإلغاء ـ وبالتالي دعوى وقف تنفيذ القرار الإداري ـ مرفوعة من ذوي الشأن، وهذا الاتجاه تقرره أحكام الديوان، ومن هذه الأحكام: "يتعين لقبول نظر الدعوى أيّاً كان نوعها توفر الصفة والمصلحة في أطرافها، ومن مقتضى ذلك ولازمه أنه إذا لم يكن أحد أطراف الدعوى صاحب صفة فيها أو مصلحة، فإنه يتحتم على الجهة المعروض أمامها النزاع الالتفات عنها وعدم قبولها "(٤).

---

(١) أحمد مسلم: أصول المرافعات، ص ٣٣٦ وما بعدها.

(٢) حمدي عكاشة: موسوعة المبادئ القانونية، ص ٧١ حكم رقم ٢٣٤ سنة ١٩٥٨م.

(٣) عبدالغني بسيوني: ولاية القضاء الإداري، ص ٩٨.

(٤) إبراهيم العوفي: المصلحة والصفة في دعوى الإلغاء الإدارية، المعهد العالي للقضاء، ص ٥٥ سنة ١٤١٩هـ، حكم الديوان رقم ١١٩/ت/٣ لعام ١٤٠٨هـ (غير منشور).

ولكن ما الوقت الذي ينبغي فيه تواتر المصلحة في طلب وقف التنفيذ هل هو من وقت حصول الضرر أم يستتبع ذلك دعوى الإلغاء؟

فمن المعروف أن المصلحة هي أن تعود الدعوى بمنفعة خاصة على المدعي[١].

أما من حيث تقدير الضرر في دعوى وقف تنفيذ القرار الإداري، فهو من سلطة القاضي، والقول بأن المصلحة في الدعوى تنشأ من لحظة توقع الضرر الذي يتعذر تداركه يعد حكماً سابقاً بأنه يتعذر تداركه فعلاً؛ ولذلك فإن المصلحة في طلب الوقف تنشأ من لحظة صدور القرار المراد إلغاؤه، كما هو الحال في دعوى الإلغاء؛ لارتباط الدعويين ببعضهما من حيث إن القرار الإداري هو محل لهما.

نخلص مما سبق أن شروط رافع الدعوى في الفقه الإسلامي والنظام تتمثل في الأهلية والصفة ويضاف إليهما المصلحة؛ لارتباطهما إلى حدٍّ كبير بشرط الصفة في الدعوى من جهة أخرى.

---

(١) عبدالمنعم جيرة: مبادئ المرافعات ٢ / ٣٠.

المبحث الثالث

الشروط الشكلية للدعوى

مقدمة :

في هذا المبحث نستظهر الشرط الشكلي الذي اشترطه النظام لرفع دعوى وقف التنفيذ، وهو وجود دعوى إلغاء للقرار الإداري، وشرط الاقتران بين الدعويين من عدمه حسب ما تقضي به الأنظمة الإدارية المقارنة وكذلك النظام في المملكة، ونتناول الشروط الشكلية للدعوى في الفقه الإسلامي.

من خلال ذلك يتم تقسيم الدراسة في هذا المبحث إلى المطالب التالية :

المطلب الأول: وجود دعوى إلغاء للقرار الإداري.

ما يجرى عليه العمل في فرنسا ومصر والمملكة العربية السعودية أنه عند رفع دعوى وقف تنفيذ القرار الإداري، لابد أن يكون هناك دعوى إلغاء لهذا القرار على خلاف بين الأنظمة الثلاثة في اقتران الدعويين أو عدم اقترانهما، وإن كان في حقيقة أمره وجوهره خلاف ظاهري ولأننا سنتكلم عن الاقتران في المطلب الثاني نرجئ الكلام عنه، ونتناول هنا ما يرتبط بدعوى الإلغاء التي تشترط الأنظمة الثلاثة وجودها عند رفع دعوى وقف التنفيذ.

تعريف دعوى الإلغاء :

هي دعوى يتقدم بها صاحب الشأن إلى القاضي؛ طالباً إلغاء قرار إداري بحجة عدم مشروعيته(١).

بذلك تكون دعوى الإلغاء طعن قضائي ضد قرار إداري؛ لعيب في أحد أركانه، وتهدف هذه الدعوى إلى : إلغاء القرار الإداري وإزالة آثاره، ويجب على رافع الدعوى (صاحب الشأن) أن يستند في دعواه إلى أسباب نظامية تسوغ لجوءه إلى رفع الدعوى، بخلاف التظلم الإداري الذي يقدم إلى الجهة الإدارية التابع لها رافع الدعوى أو التي أصدرت القرار محل الطعن؛ حيث لا يشترط في هذا التظلم الاستناد إلى أسباب نظامية.

---

(١) فهد الدغيثر: رقابة القضاء على قرارات الإدارة، ص ٣٦، عبدالرازق علي الفحل: ديوان المظالم في المملكة العربية السعودية والقضاء الإداري، ص ٥٠٩ رسالة دكتوراه عين شمس ١٩٩٠م.

وتعتبر دعوى الإلغاء الوسيلة الأساسية لتحقيق طمأنينة الأفراد في علاقتهم بالإدارة، وتتضح أهمية دعوى الإلغاء إذا قورنت بوسيلة تسعى إلى تحقيق الهدف نفسه، فالتظلمات الإدارية - رئاسية كانت أو وجاهية - توجه إلى جهة الإدارة التي لها أن تستجيب لهذا التظلم - جزئيّاً أو كليّاً - أو لا تستجيب؛ بينما القاضي الذي تثار أمامه دعوى الإلغاء ملزم بالفصل في النزاع وإلا اتهم بإنكار العدالة(١).

وديوان المظالم في المملكة يختص بنظر دعوى الإلغاء؛ طبقاً لما نصت عليه المادة ٨/١/ب من نظام الديوان؛ حيث نصت على أنه: ١- يختص ديوان المظالم بالفصل فيما يأتي: ... (ب) " الدعاوى المقدمة من ذوي الشأن بالطعن في القرارات الإدارية متى كان مرجع الطعن عدم الاختصاص أو وجود عيب في الشكل أو مخالفة النظم واللوائح أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها أو إساءة استعمال السلطة، ويعتبر في حكم القرار الإداري رفض السلطة الإدارية أو امتناعها عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه طبقاً للأنظمة واللوائح " .

كما تحدد المادة الثالثة من نظام المرافعات أمام الديوان المواعيد التي يتعين فيها رفع دعوى الإلغاء قبل انتهائها، وكذلك التظلم أو التظلمات الإدارية الواجب القيام بها قبل رفع الدعوى ذاتها؛ وذلك كله تحت طائلة عدم القبول شكلاً.

كما يمكن النظر في الدعوى أمام الديوان على درجتين؛ وفقاً لما قضت به المادة الحادية والثلاثون من قواعد المرافعات أمام الديوان التي تنص على أنه: "يجب أن يشتمل الحكم على الأمور الآتية... وعلى الدائرة التي أصدرت الحكم أن تعلم المحكوم عليه بعد تسليمه نسخة إعلام الحكم بأن يطلب تدقيق الحكم خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تسليمه نسخة إعلام الحكم، وأنه إذا لم يطلب تدقيق الحكم خلال تلك المدة، فإن الحكم يكون في حقه نهائيّاً وواجب النفاذ "(٢).

---

(١) فهد الدغيثر: المرجع السابق، ص ٣٦، ٣٧.

(٢) معالي الشيخ / منصور بن حمد المالك: المرجع السابق، ص: ٣٤.

خصائص دعوى الإلغاء:

تعد هذه الدعوى أهم وسائل حماية المشروعية وأخطر ضمانات إقرارها في الدولة الحديثة، فضلاً عن أنها تعد وسيلة فعالة في يد الأفراد؛ لذب الاعتداء على حقوقهم وحرياتهم، فدعوى الإلغاء تعدّ بمثابة مخاصمة للقرار الإداري ذاته ولا تخاصم فيها جهة الإدارة، بمعنى: أن الطعن فيها يكون محله القرار الإداري، وليس السلطة الإدارية التي أصدرته.

ولدعوى الإلغاء بعض الخصائص التي تميزها من غيرها والتي فيها - أيضاً - طبيعة هذه الدعوى، وهذه الخصائص تتمثل فيما يأتي:

أولاً: دعوى من النظام العام.

ويعني أنها دعوى القانون العام؛ حيث لها صفة عامة، فللمدعي أن يوجه الطعن بالإلغاء ضد كافة القرارات الإدارية، دون حاجة إلى نص يقضي بذلك.

كذلك لا يسمح لأحد بالتنازل عن حقه في الطعن بالإلغاء سلفاً، وإن حدث هذا التنازل عُدَّ باطلاً، وهذا المبدأ لا يمنع المدعي من التنازل عن دعواه بعد رفعها، وقد أحسن المنظم السعودي عندما كفل حق التقاضي في المادة السابعة والأربعين من النظام الأساسي للحكم؛ حيث تقضي بأن: "حق التقاضي مكفول بالتساوي للمواطنين والمقيمين".

كما أن تنازل المدعي عن حقه بعد صدور الحكم لصالحه بإلغاء القرار لا يحول دون إعدام القرار، فالحكم في دعوى الإلغاء له حجية مطلقة تسري في مواجهة الكافة (١).

وهذه الدعوى أمام ديوان المظالم؛ طبقاً لنص المادة ٨ / ١ / ب السالف الإشارة إليها تعتبر دعوى القانون العام، فكل قرار إداري نهائي يمكن الطعن فيه بالإلغاء ما لم يضع المنظم تنظيماً خاصّاً لمخاصمته(٢).

---

(١) فهد الدغيثر: المرجع السابق، ص ٤٤.

(٢) المرجع السابق، ص ٤٢.

ثانياً: دعوى قضائية.

لم تنشأ دعوى الإلغاء في فرنسا متمتعة بصفة الدعوى القضائية؛ بل كانت في أول الأمر تظلماً إدارياً رئاسياً، فكانت عبارة عن اقتراحات أو فتاوى تصدر بناء على رغبة رئيس الدولة الذي كانت له سلطة الفصل في التظلمات بصفته رئيس السلطة الرئاسية، ولم تكتسب الصفة القضائية إلا في عام ١٨٧٢م فانقلبت من تظلم إداري إلى دعوى قضائية.

أما في مصر، فقد اكتسبت الصفة القضائية متزامنة مع نشأة مجلس الدولة في مصر عام ١٩٤٦م[١].

أما في المملكة، فقد تحولت دعوى الإلغاء من شكاوى يحقق فيها منذ نشأة الديوان عام ١٣٧٤هـ إلى دعوى قضائية بموجب نص نظامي منذ استقلال الديوان - كهيئة قضاء إداري - في عام ١٤٠٢هـ.

ثالثاً: دعوى عينية أو موضوعية.

تعدّ دعوى الإلغاء دعوى عينية أو موضوعية؛ لأن الهدف منها الدفاع عن مصلحة عامة، هي احترام مبدأ المشروعية وحمايته؛ حتى لو كانت الدعوى تحوي عناصر شخصية، تهدف للدفاع عن مصلحة فردية فالعنصر الشخصي يكون تابعاً للهدف الأساسي وهو احترام مبدأ المشروعية[٢].

فهي ترمي إلى الدفاع عن سيادة النظام في الدولة بإلغاء كل عمل صادر عن الإدارة يخالف القانون؛ لذا قيل: بأن دعوى الإلغاء خصومة ضد قرار إداري؛ لأنه لا يوجد مدعى عليه، ودور الإدارة مقتصر على تقديم ملاحظاتها باعتبارها مدافعاً عن القرار الإداري محل الطعن[٣].

---

(١) سليمان الطماوي: الوجيز في القضاء الإداري، ص ١٢٤.

(٢) سعاد الشرقاوي: دروس في دعوى الإلغاء، ص ١٤.

(٣) فهد الدغيثر: المرجع السابق، ص ٤٥.

ودعوى الإلغاء أمام ديوان المظالم تأخذ بالخاصية نفسها؛ حيث يتوسع في مضمون المصلحة؛ بل ويسبغ على الحكم بالإلغاء حجية مطلقة، وهي مجرد خصومة ضد قرار إداري، والإدارة مجرد مدافع عن القرار وليس لها صفة المدعى عليه، وجاء في إحدى أحكام الديوان ما نصه: " أخذ بما هو مستقر في القضاء الإداري من أن الخصومة في دعوى إلغاء القرار الإداري خصومة عينية مناطها اختصام القرار الإداري المطعون فيه"(١).

كما أن نص المادة ٨ / ١ /ب من نظام الديوان يؤكد هذا المعنى بشكل جلي، حيث ينص على أن دعوى الإلغاء خصومة توجه ضد قرار إداري غير مشروع فمناطها القرار المطعون فيه ذاته لا الجهة الإدارية التي أصدرته.

رابعاً: دعوى الإلغاء هي جوهر قضاء المشروعية.

يقوم قضاء الإلغاء أساساً على حماية مبدأ المشروعية، من خلال هذه الدعوى التي ترفع ضد قرار إداري مخالف لمبدأ المشروعية وتستهدف استصدار حكم بإلغائه كليّاً أو جزئيّاً على حسب ما شابه من عدم مطابقته لعناصر القرار الإداري المسمى بأوجه الإلغاء، فدعوى الإلغاء دائماً دعوى مشروعية وأن قاضي الإلغاء دائماً هو قاضي مشروعية، يقتصر عمله على فحص أركان القرار الإداري المعروفة، ويسير ديوان المظالم على هذا المهيع عند رقابته على قرارات الإدارة؛ طبقاً للمادة ٨ / ١ /ب المشار إليها.

فرقابة الديوان رقابة مشروعية؛ حيث جاء في حكم له ما يأتي: " .. ليس للديوان أن يتدخل في وزن مناسبات تلك القرارات ومدى خطورتها مما يدخل في نظام الملائمة التقديرية التي تمثلها الإدارة وتنفرد بها بغير معقب عليها ما دام قرارها قد استهدف المصلحة العامة وخلا من مخالفة النظام"(٢).

لكن هذا لا ينفي أن الوضع لدى الديوان يقترب من الوضع السائد أمام مجلس

---

(١) الحكم رقم ٤٤٦/ت/٣ لعام ١٤١٠هـ (غير منشور).

(٢) الحكم رقم ٢٥ /٨٦/ ١٤٠١هـ القضية رقم ٣٦٠ / ١ /ق لعام ١٤٠١هـ (غير منشور) في مجموعة المبادئ، ص ٧٣.

الدولة في فرنسا، بمعنى: أنه أحياناً يسلط رقابته على الجوانب التي يمكن وصفها بأنها تدخل في نطاق الملائمة أكثر من دخولها في نطاق المشروعية وعلى حد قول الديوان في هذا الشأن: " .. ذلك أن وجود سلطة تقديرية لجهة الإدارة في إصدار قرار معين لا يعني إطلاقاً خروج سلطتها في هذا الشأن عن نطاق الرقابة القضائية فمن المستقر عليه فقهاً وقضاءً أن جميع تصرفات الإدارة تخضع لرقابة القضاء وأنه ليس معنى السلطة التقديرية أنها مجرد سلطة تحكمية، ومن ثم فإن سلطة الإدارة، سواء أكانت تقديرية أم مقيدة تخضع لرقابة القضاء الإداري ولا تختلف رقابة القضاء على سلطة الإدارة في الحالتين في طبيعتها وإنما تختلف في مداها، وتنحصر هذه الرقابة بالنسبة للسلطة التقديرية في مراجعة القضاء؛ لقيام الأسباب التي بنت عليها الإدارة قراراها ومدى صحتها، وما إذا كانت الإدارة قد استهدفت بهذه الأسباب وجه المصلحة العامة، أما السلطة المقيدة فتقيد حدودها القاعدة التي أوجدتها... "(١).

هذه دعوى الإلغاء التي يجب أن توجد قبل رفع دعوى وقف تنفيذ القرار الإداري؛ حيث يتعين أن تكون طلبات وقف التنفيذ داخلة في نطاق الدعاوى الأصلية بالإلغاء؛ لأن أصحاب الشأن لا يستطيعون تقديم طلبات وقف التنفيذ بصفة منفصلة، أي: بدون أن تكون مرتبطة بدعوى إلغاء أصلية، فدعوى الإلغاء محلها الطعن على قرار إداري موسوم بأحد العيوب، ودعوى وقف التنفيذ محلها بصفة عامة القرار الإداري ذاته؛ لذا كان من الضروري ومن الأهمية بمكان أن يتم رفع دعوى الإلغاء ثم ترتبط بها دعوى وقف التنفيذ.

أما عن ميعاد تقديم طلب وقف التنفيذ، فهو الميعاد العادي لدعوى الإلغاء وهو شهران في فرنسا، سواء قدم مع صحيفة دعوى الإلغاء أو بشكل منفرد بعد رفع دعوى الإلغاء(٢)، وهو الموعد نفسه في كل من مصر والمملكة وسنعود إلى تفصيل ذلك في الفصل الثالث - إن شاء الله -.

---

(١) الحكم رقم ٤٢ /ت/٣ لعام ١٤١٢هـ القضية رقم ١٤٣ /٢/ق لعام ١٤٠٧هـ (غير منشور).

(٢) عبدالغني بسيوني: وقف تنفيذ القرار الإداري، ص ١٢٧، ١٢٨.

المطلب الثاني: الاقتران بين الدعويين.

في هذا المطلب أتناول مدى أهمية الاقتران بين دعوى الإلغاء ودعوى وقف التنفيذ وهل يلزم ذلك الاقتران أم أنه لا ضرورة له ؟ وبيان موقف القضاء الإداري المقارن الذي اخترناه نموذجاً للمقارنة وهو القضاء الإداري في فرنسا والقضاء الإداري في مصر، معقبين بعد ذلك بموقف القضاء الإداري السعودي من هذا الاقتران.

وعلى هذا المهيع يتم تقسيم المطلب إلى الفروع التالية:

الفرع الأول: مفهوم الاقتران

الاقتران، هو: أن تتضمن صحيفة دعوى الإلغاء ذاتها طلباً لوقف تنفيذ القرار الإداري محل الطعن ذاته.

كما أن الاقتران، يعني: أن تكون طلبات وقف التنفيذ مقترنة بالطلب الأصلي - أي بدعوى الإلغاء - أو تكون موضوعاً لدعوى خاصة، كما هو الحال بالنسبة لتقديم طلبات وقف التنفيذ أمام مجلس الدولة في فرنسا؛ طبقاً للمادتين ٢٢-٢٣ من لائحة الإدارة العامة الصادرة في ٢٨ نوفمبر سنة ١٩٥٣م بناء على تفويض من المادة ١٤ من مرسوم ٣٠ سبتمبر ١٩٥٣م.

وهكذا يتبين أن طلب وقف التنفيذ، هو: طلب ملحق أو مرفق بصفة دائمة لدعوى أصلية مقدمة ضد قرار إداري، سواء أمام المحاكم الإدارية أو أمام مجلس الدولة؛ حيث لا محل للنظر في طلب وقف تنفيذ قرار إداري من جانب القضاء الإداري الفرنسي مادام لا توجد دعوى مرفوعة في الموضوع بطلب إلغاء هذا القرار(١).

والاقتران في مجلس الدولة المصري يعد شرطاً شكليّاً لقبول دعوى وقف التنفيذ كما نصت على ذلك المادة التاسعة والأربعون من قانون مجلس الدولة المصري؛ حيث يجوز للمحكمة أن تأمر بوقف تنفيذ القرار المطلوب إلغاؤه إذا طلب ذلك في صحيفة الدعوى، وهذا يعني وجود شرط شكلي تتطلبه المنظم؛ لكي تفصل المحكمة في طلب وقف التنفيذ، يتمثل في تسجيل هذا الطلب في عريضة دعوى الإلغاء ذاتها، وهو أمر

---

(١) عبدالغني بسيوني: المرجع السابق، ص ١٢٩ - ١٣٠.

مقصود لذاته كشرط جوهري لقبول الطلب[1].

بذلك يكون مفهوم الاقتران لدى كل من القضاء الإداري في فرنسا ومصر: اشتمال طلب دعوى الإلغاء على طلب وقف التنفيذ - أيضاً - مع التخفيف من ذلك بعض الشيء في فرنسا؛ حيث يستوي أن تقدم طلبات وقف التنفيذ في عريضة افتتاح الدعوى مقترنة بالطلب الأصلي في الموضوع - دعوى الإلغاء - أو ترفع في دعوى خاصة، المهم أن تكون داخلة في نطاق الدعوى الأصلية بالإلغاء.

وإذا كان ذلك مفهوم الاقتران في كل من فرنسا ومصر، فما هو المفهوم له في ديوان المظالم في المملكة؟

يمكن القول من خلال تتبعنا لجميع أحكام ديوان المظالم الصادرة في هذا الشأن، إن مفهوم الاقتران لديه، يتسم بكثير من المرونة، ففي بعض الأحكام يكون الاقتران بين دعوى الإلغاء ودعوى وقف التنفيذ يعني: "أن يكونا معاً في عريضة واحدة" [2].

وقد ينعدم الاقتران بالكلية، فيكون بين دعوى الإلغاء وطلب وقف التنفيذ فترة زمنية طويلة قد تصل في بعض الأحيان إلى ثلاثة أشهر، وهناك بعض الأحكام كان بين طلب الوقف وطلب الإلغاء ثلاثة أشهر[3].

من هنا فإن الاقتران في نظام ديوان المظالم ينسجم مع الواقع ويترك حسب ظروف كل دعوى فقد لا يتحقق شرط الاستعجال الداعي إلى طلب وقف التنفيذ إلا بعد رفع دعوى الإلغاء؛ لذا كان المنظم السعودي وديوان المظالم أبعد نظراً من القضاء المصري وإن كان يقترب بعض الشيء من القضاء الفرنسي حينما ذهب إلى مساواة بين الاقتران في صحيفة دعوى واحدة أو ترفع دعوى الوقف بصحيفة مستقلة.

الفرع الثاني: المعيار الزمني للاقتران:

انتهينا - سابقاً - من أن الاقتران بين دعوى الإلغاء ودعوى الوقف هو السمة الغالبة والتي

---

(١) حمدي عكاشة: القرار الإداري، ص ٩٢٥، طعن إدارية عليا رقم ٣٠٠٥ سنة ١٩٨٤م.

(٢) حكم الديوان رقم ٣/د/ف/٨ لعام ١٤١٨هـ (غير منشور).

(٣) حكم الديوان رقم ١٠/د/١/٢ لعام ١٤١٩هـ (غير منشور).

تأخذ بها النظم الثلاثة ومنها من هو موغل في هذا الاقتران ولا تسمع دعوى الوقف إلا إذا كانت في عريضة دعوى واحدة مع الإلغاء، وهناك من يراعي ظروف الواقعة ومدى توفر شروط دعوى الوقف فيتم رفعها بعريضة منفصلة حتى ولو بعد رفع دعوى الإلغاء بشهور.

لكن ما الزمن المحدد لرفع دعوى الإلغاء؟ وهل ينسحب هذا الزمن على دعوى الوقف أم أن هناك زمناً آخر ضربه المنظم لدى الوقف؟

هذا ما سوف نستظهره في السطور الآتية.

رأينا من قبل أن دعوى الإلغاء يختصم فيها القرار الإداري غير المشروع وأن الهدف من اللجوء إليها، هو: الحصول على حكم بإلغاء ذلك القرار، ومعنى ذلك: أن القرار الإداري يظل قلقاً حتى ترفع دعوى الإلغاء والتي تنتهي إما إلى سلامة القرار الإداري أو عدم سلامته، ولا يتصور أن تكون القرارات الإدارية في حالة عدم استقرار؛ بسبب وقوعها تحت رحمة المخاطبين بها، يواجهون طعون الإلغاء في الوقت الذي يختارونه، حتى ولو كان ذلك إلى ما لا نهاية.

ودرءاً لعدم الاستقرار، كان لابد من تحديد ميعاد أو أجل معين، يكون لكل صاحب مصلحة أن يرفع دعوى الإلغاء خلاله أو دعوى وقف القرار الإداري، بحيث إذا ما انقضى هذا الميعاد، ولم يرفع صاحب المصلحة دعوى الإلغاء أو دعوى وقف التنفيذ، يتحصن القرار الإداري رغم عدم سلامته، وتستقر معه المراكز القانونية التي تترتب عليه (١).

ميعاد الدعوى:

حدد المنظم الفرنسي ميعاد الرفع لدعوى الإلغاء بالشهور، ومقداره شهرين وكذلك سلك المنظم المصري الأسلوب ذاته إلا أنه حدد الميعاد بالأيام فجعله ستين يوماً، كما تقضي بذلك المادة الرابعة والعشرون من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢م على أن ميعاد رفع الدعوى أمام المحكمة فيما يتعلق بطلبات الإلغاء ستون يوماً من تاريخ نشر القرار الإداري المطعون فيه.

---

(١) الشافعي أبو راس: الوجيز في القضاء الإداري، ص ٢٠٩، داود الباز: الوجيز في قضاء الإلغاء، ص ٧٨-٧٩.

أما بالنسبة لميعاد تقديم طلب التنفيذ فهو الميعاد العادي لدعوى الإلغاء وهو شهران، سواء قدم مع صحيفة دعوى الإلغاء أو بشكل منفرد بعد رفع دعوى الإلغاء كما هو الحال في فرنسا(١).

وبالنسبة للقضاء المصري الذي أمعن في الاقتران بين الدعويين إلى حدٍّ كبير جعل ميعاد رفع الدعوى هو ستون يوماً من تاريخ نشر القرار أو إخطار صاحب الشأن به، وجعل ميعاد بدء الطعن في القرار إلغاء أو وقف موعدٍ متحدٍ مما يمنع التفاوت أو الاختلاف في حساب هذه المواعيد(٢).

أما بالنسبة للمعيار الزمني للاقتران في ديوان المظالم في المملكة، فبداية يمكن القول إنه من المقرر عملاً اقتران الدعويين الإلغاء والوقف في صحيفة دعوى واحدة.

كما أنه يمكن أن يستقل طلب الوقف في عريضة مستقلة عن عريضة دعوى الإلغاء، ويمكن - أيضاً - أن يقدم طلب وقف التنفيذ بعد تقديم الطلب الأصلي أو طلب الإلغاء ويستوي في هذا الشأن أن يقدم طلب وقف التنفيذ مباشرة إلى الدائرة المختصة في الديوان كطلب عارض أو أن يحال إليها من رئيس الديوان(٣).

ولم تحدد المادة الثالثة من قواعد المرافعات أمام الديوان ميعاداً عامّاً واحداً لرفع دعوى الطعن بالإلغاء، فتارة يكون الميعاد العام ستين يوماً وأخرى يكون تسعين يوماً، والمادة المشار إليها تُفرِّق بين الدعاوى المتعلقة بشئون الخدمة المدنية والدعاوى المتعلقة بغير ذلك، هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى تفرق داخل الدعاوى المتعلقة بشئون الخدمة المدنية بين حالة رفض الديوان العام للخدمة المدنية التظلم الإداري المقدم من صاحب الشأن وحالة قبوله للتظلم.

فإذا كانت الدعوى غير متعلقة بشئون الخدمة المدنية، يكون ميعاد رفع دعوى الإلغاء ستون يوماً تحتسب من تاريخ قرار رفض التظلم إلى الجهة الإدارية ، أو مضي تسعين يوماً

(١) عبدالغني بسيوني: المرجع السابق، ص ١٢٨.

(٢) حكم إدارية عليا في القضية رقم ٣٨٢/ ١٣ في عام ١٩٦٨م.

(٣) فهد الدغيثر: وقف تنفيذ القرارات الإدارية، ص ٥٣.

دون بت الإدارة في التظلم.

أما إذا كانت الدعوى متعلقة بشئون الخدمة المدنية، فهناك حالتان:

١- حالة رفض ديوان الخدمة المدنية للتظلم: وهذه يكون ميعاد رفع الدعوى بالنسبة لها تسعين يوماً من تاريخ العلم برفض التظلم، أو انقضاء الستين يوماً المقررة للبت في التظلم.

٢- حالة صدور قرار ديوان الخدمة المدنية لصالح المتظلم وعدم قيام الإدارة بتنفيذه خلال ثلاثين يوماً من صدوره؛ وحينئذٍ يتحدد ميعاد رفع الدعوى بستين يوماً من انقضاء مدة الثلاثين يوماً المشار إليها (١).

ولا شك أن هذه المواعيد بما فيها من خلط وتضارب ينعكس على ميعاد رفع دعوى وقف التنفيذ، ويرتبط موعد رفع الدعوى بهذه المواعيد المتعلقة بدعوى الطعن بالإلغاء؛ لكن الأمر قد يذهب إلى مدى أبعد من ذلك، فعلى الرغم من أن دعوى الإلغاء ودعوى وقف التنفيذ يرتبطان برباط لا ينفصم وهو أن محل الدعويين هو مخاصمة القرار الإداري، فإن هذا الخلط في مواعيد دعوى الإلغاء يجعل من الصعوبة بمكان تحديد موعد لدعوى وقف التنفيذ بخاصة وأن القضاء الإداري السعودي لا يأخذ بالاقتران بين الدعويين؛ حيث يمكن تقديم عريضة دعوى وقف التنفيذ في أي وقت أمام القضاء الإداري حتى ولو قدمت لأول مرة أمام دائرة التدقيق.

والمنظم السعودي وإن كان حذا بذلك حذو المنظم الفرنسي الذي أجاز التقدم بعريضة الدعوى (دعوى الوقف) حتى ولو أمام الدائرة الاستئنافية لأول مرة إلا ان ذلك سيؤدي إلى اضطراب في المراكز القانونية أمام هذه المواعيد المتداخلة مما يجعل هناك صعوبة في تحديد هذه المواعيد مما يؤثر بالسلب على مصالح ذوي الشان، كما أن هذا التفاوت لا أجد له مبرراً أو سنداً قوياً، علاوة على أن هذه المواعيد المتداخلة لا تاخذ في الحسبان الواقع الذي يجب أن تستند إليه، وهو ما قد يثير طعوناً قضائية كثيرة خاصة

(١) فهد الدغيثر: رقابة القضاء على قرارات الإدارة، ص ١٦٨ - ١٦٩.

بحساب هذه المواعيد، نحن في غنى عنها، هذا علاوة على أن المنظم لم يتجه منحى التيسير في هذه المواعيد بل سلك مسلك التعقيد لها ولا أدري ما هو المبرر.

فارجو أن تؤخذ هذه المسألة في الحسبان في المستقبل القريب - إن شاء الله -.

أما ما يتعلق بموعد رفع دعوى وقف تنفيذ القرار الإداري، فإن المادة السابعة من قواعد التقاضي لا تحدد موعداً معيناً لطلب وقف التنفيذ، كما أن اجتهادات ديوان المظالم في هذا المجال عن طريق أحكامه، لا تنطوي على ما قد يسعف في هذا الصدد، والواضح أنه بالإمكان تقديم طلب وقف التنفيذ إلى الديوان عند قيام دواعي لذلك، وهي توفر شرطي الاستعجال والأسباب الجدية؛ لكن يراعى أن يتم تقديم طلب وقف التنفيذ أثناء قيام الجهة الإدارية بتنفيذ القرار الإداري، وتقديم التظلم الإداري الخاص بالدعوى الإدارية، كما يراعى أن يكون طلب وقف التنفيذ في كل الأحوال قبل الفصل في الدعوى الموضوعية (دعوى الإلغاء)(١).

الفرع الثالث: أثر الاقتران:

يترتب على الاقتران بين دعوى وقف التنفيذ ودعوى الإلغاء وخصوصاً القضاء المصري الذي أوغل في الأخذ بالاقتران إيقاف النظر في دعوى الإلغاء إلى أن يتم النظر في دعوى وقف التنفيذ وإصدار الحكم فيها؛ لأن أسباب وقف تنفيذ القرار الإداري كثيراً ما يترتب عليها إلغاء هذا القرار.

وقد جرى القضاء الإداري المصري على أن الهدف من الاقتران ثلاثة أمور نتناولها على الوجه التالي:

١- إضفاء مزيد من التأكيد على مبدأ نفاذ القرارات الإدارية، وعدم التعرض لها؛ وذلك بزيادة الشروط التي من شأنها إعاقة وتحجيم نفاذ القرارات فالهدف هو إعمال هذا المبدأ؛ حفاظاً على المصلحة العامة التي تهدف إليها غالباً القرارات الإدارية.

٢- أن طلب وقف التنفيذ لا يعدو أن يكون طعناً في القرار المطلوب إلغاؤه ووجه

(١) فهد الدغيثر: المطالبة القضائية أمام ديوان المظالم، ص ١٧١ - ١٧٢.

الاستعجال المبرر لهذا الطلب ـ كما حدده القانون ـ هو أن يترتب على تنفيذ القرار نتائج يتعذر تداركها، واحتمال هذا الخطر إن صح يتلازم زمنيّاً مع القرار ذاته من يوم صدوره.

٣ـ أن الاقتران يؤدي إلى أن تكون مواعيد بدء الطعن في القرار إلغاء أو وقفاً متحدةً، وهذا لا شك أنه يمنع التفاوت والاضطراب في حساب هذه المواعيد بما يؤدي إلى توحيد المراكز القانونية[١].

وهذا الاقتران الذي يوغل في الأخذ به القضاء المصري، كان محل نقد من قبل الشراح، ومن هذا النقد ما يلي:

ـ أن الاقتران يؤدي إلى حرمان الأفراد من طلب وقف التنفيذ في المجالات التي لا تقوم فيها دواعي وقف التنفيذ إلا بعد رفع دعوى الإلغاء.

ـ أنه لا توجد هناك مصلحة عامة تحول دون طلب وقف تنفيذ قرار إداري ظاهر البطلان لم تقم دواعي تنفيذه إلا بعد رفع دعوى الإلغاء [٢].

ـ أنه إذا كان القضاء الإداري يسمح بتعديل الطلبات زيادة ونقصاً، فإن طلب وقف التنفيذ الذي تقوم أسبابه بعد رفع دعوى الإلغاء من هذا القبيل[٣].

ـ كما أن الحكمة التي من أجلها اشترط الاقتران قد تكون إتاحة الفرصة للقاضي من خلال الفحص المبدئي لأسباب الطعن بالإلغاء للتأكد من توفر الشروط الموضوعية لطلب وقف التنفيذ وهي حكمة لا تتعارض مع تقديم الطلب الأخير بعد تقديم صحيفة دعوى الإلغاء[٤].

ـ كما يذهب البعض إلى التفرقة بين ما إذا كان الميعاد الأصلي لرفع الدعوى ما زال قائماً أم لا، فإذا كان الميعاد ما زال مفتوحاً فلا يوجد ما يمنع من قبول طلب الوقف مستقلاً عن طلب الإلغاء، أما بعد فوات الميعاد فلا يمكن قبول طلب الوقف[٥].

---

(١) على العبودي: المرجع السابق، ص ٦٦.

(٢) سليمان الطماوي: قضاء الإلغاء، ص ١٠٠٦.

(٣) الطماوي: المرجع السابق، ص ١٠٠٧.

(٤) سامي جمال الدين: الدعاوى الإدارية، ص ٣٨٩.

(٥) حسني عبدالواحد: تنفيذ الأحكام الإدارية، ص ١٩٣.

وهذه الآراء التي تنتقد مذهب القضاء المصري المغالي في الأخذ بالاقتران لها وجاهتها بخاصة إذا ما علمنا أن عدم المغالاة تتفق مع منهج القضاء الفرنسي.

ولكن قد يوجد من المبررات العلمية ما جعل القضاء المصري ينهج هذا النهج، أما القضاء الإداري السعودي فعلى الرغم من حداثته سار على نهج القضاء الفرنسي في عدم الإيغال في الاقتران؛ بل فتح الباب على مصراعيه أمام دعوى وقف التنفيذ يقدمها صاحب الشأن في أية حالة تكون عليها دعوى الإلغاء ولو كان ذلك في مرحلة تدقيق الحكم، كما في فرنسا في حالة الاستئناف.

وهنا سؤال يطرح نفسه، هل يجوز في ظل القضاء السعودي والحالة هذه أن يسبق طلب الوقف طلب الإلغاء؟ أي أن تولد دعوى الوقف قبل ميلاد دعوى الإلغاء.

من المعطيات البدهية في الإجابة عن هذا السؤال أن القضاء الإداري المصري يمنع ذلك على وجه الإطلاق، فإذا كان يمنع سماع الدعوى لو تأخر الطلب الخاص بالوقف عن طلب الإلغاء فمن باب أولى يمنع أن يكون سابقاً عليه، فهذا غير مقبول؛ لأنه لا يجوز أن يأمر القاضي بوقف تنفيذ قرار إداري معين ليظل بعد ذلك معلقاً دون النظر في موضوعه وهي دعوى الإلغاء(٣).

لكن الحال يختلف أمام ديوان المظالم بالمملكة؛ لأن القرار الإداري لا يمكن طلب إلغائه إلا بعد استنفاد جميع التظلمات المقدمة إلى الجهة الإدارية، وهذا ما يستفاد من نص المادة الثالثة من قواعد المرافعات أمام الديوان؛ حيث قضت بأن القاعدة في التظلمات أن تكون وجوبية ومدة التظلم من القرار المطعون فيه ستون يوماً من تاريخ العلم بالقرار، كما أن المدة التي يتعين على الجهة الإدارية أن تبت فيها في التظلم هي تسعون يوماً من تاريخ تقديمه، وإذا رفضت الجهة الإدارية التظلم جاز رفع الدعوى إلى ديوان المظالم في المدة المحددة لذلك، وهي أطول المدتين الآتيتين:

١ــ ستون يوماً من تاريخ العلم بالقرار.

---

(٣) سامي جمال الدين: المرجع السابق، ص ٣٨٩.

٢- ما بقي من التسعين يوماً المحددة للبت في التظلم[١].

والحاصل مما سبق أن التظلم يستغرق وقتاً طويلاً، وهذا يتعارض مع طبيعة وقف التنفيذ المستعجلة.

ويرى الدكتور / فهد الدغيثر أنه تأسيساً على طبيعة دعوى وقف التنفيذ المستعجلة وأنها تقوم من أجل درء ضرر يتعذر تداركه، إزاء ذلك يمكن تقديم دعوى الوقف؛ استقلالاً دون دعوى الإلغاء وقبولها أيضاً لحين استنفاد طرق التظلمات الوجوبيين[٢].

ويذهب سيادته في تبرير هذا الاتجاه بما يلي:

١- أن قاعدة التظلم الوجوبي التي نصت عليها المادة الثالثة المشار إليها، إنما تقتصر فقط على دعوى الإلغاء.

٢- أن طبيعة وقف التنفيذ المستعجلة تتناقض وتتعارض مع قواعد التظلم الوجوبي، ومما يؤكد هذا التعارض ما ورد في المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة المصري؛ حيث اشترطت التظلم قبل رفع دعوى الإلغاء ولكن لظرف الاستعجال استثني من هذا التظلم طلبات صرف المرتب.

ومن أجل الحفاظ على هذا الترابط بين دعوى الإلغاء ودعوى الوقف ولمراعاة التظلم، فإنه يجب اعتبار كون القرار المراد وقفه قد عزمت الإدارة على تنفيذه للتأكد من قيام حالة الاستعجال ودرء الضرر الذي قد يحدث من جراء تنفيذ القرار.

كما أنه من الضروري تقديم التظلم إلى الإدارة؛ تضييقاً من هذا الاستثناء وتأكيداً لجدية طلب صاحب الشأن في تقديم طلب الوقف وما يستند إليه من مبررات جادة[٣].

لكن مما يعكر وجاهة هذا الرأي ما جاء في بعض أحكامٍ لديوان المظالم من أنه يعتمد لنظر الوقف تعلقه بموضوع الدعوى؛ حيث جاء في أحد أحكامه ما يلي: " وحيث إن

---

(١) الشيخ منصور بن حمد المالك: المرجع السابق، ص ٥٢ في تعليقه على نص المادة الثالثة من قواعد المرافعات أمام الديوان.

(٢) فهد الدغيثر: المرجع السابق، ص ٥٣.

(٣) المرجع السابق، ص ٥٤.

طلب المدعي العاجل متعلق بموضوع الدعوى، فإنه يتعين وقف تنفيذ القرار الإداري"[١].

وهذا في واقع الأمر لا يهون من وجاهة الرأي السابق؛ لأنه من المفترض أن تكون هناك مرونة تجاه طلب الوقف بالموازنة مع التظلم الوجوبي وما يتطلبه من مدة طويلة قد تفرغ الوقف من مضمونه، وتجعله غير ذي جدوى.

يتأكد لدينا مما سبق أن الاقتران لا أثر له بالنسبة للقضاء الإداري السعودي وكل ما يتعين مراعاته هي مواعيد التظلم ومواعيد رفع دعوى الموضوع التي أشارت إليها المادة الثالثة من قواعد المرافعات أمام الديوان، سواء رفعت دعوى وقف التنفيذ مقترنة بدعوى الإلغاء أو قدمت قبلها في عريضة دعوى مستقلة أو قدمت بعدها ـ كطلب عارض ـ في الدعوى الموضوعية، كما يجري على هذا النمط القضاء الإداري الفرنسي بخلاف الحال بالنسبة للقضاء المصري الذي يذهب إلى ضرورة اقتران دعوى الوقف بدعوى الإلغاء في صحيفة دعوى واحدة، وقد رأينا أن الشراح في مصر يأخذون بما عليه القضاء الإداري السعودي مع الاحتفاظ بموعد واحد محدد حتى لا يحدث اضطراب في حساب المواعيد يؤدي إلى اختلال في المراكز النظامية وهو ما سبق أن طالبنا به.

المطلب الثالث: الشروط الشكلية للدعوى في الفقه.

تتمثل الشروط الشكلية للدعوى بصفة عامة في الفقه الإسلامي فيما يتعلق بصيغة الدعوى، أو القول الذي يقصد به طلب الحق أمام القضاء. ونتناول هذه الشروط فيما يلي:

الشرط الأول: أن تكون الدعوى بتعبيرات جازمة وقاطعة.

اشترط الفقهاء هذا الشرط، لأن الدعوى التي تكون بألفاظ فيها تردد، لا تسمع، على نحو: أشك أو أظن أن لي على فلان كذا، أو أنه غصب مني دابتي[٢].

فلا يجوز فتح الباب لقبول دعاوى من هذا القبيل؛ لأن في ذلك استعمالاً للقضاء

---

(١) حكم الديوان رقم ١/د/ف/٨ لعام ١٤١٨هـ (غير منشور)، وانظر في حكم آخر رقم ٣/د/ف/٨ لعام ١٤١٨هـ (غير منشور).

(٢) حاشية الدسوقي ٤/١٤٤، موجز المرافعات الشرعية لأحمد إبراهيم، ص ١٠.

فيما لا فائدة منه، ويستثنى من هذا الشرط دعاوى الاتهام في الدعاوى الجنائية، فإنها تجوز بالألفاظ المترددة فإذا قال: أتهمه بسرقة مئة ريال ـ مثلاً ـ فإن دعواه تسمع؛ لأن دعوى الاتهام ترجع في أساسها للشك والظن[١].

الشرط الثاني: أن يذكر المدعى في دعواه أنه يطالب بالحق الذي يدعيه.

اختلف السادة الفقهاء حول هذا الشرط على الوجه الآتي:

المذهب الحنفي:

يذهب أبو حنيفة إلى أنه لابد من المطالبة بالحق في الدعوى لتكون مقبولة كقول المدعي أنا أطالبه به أو مره ليعطيني حقي وأريد تسليمه لي، وما إلى ذلك[٢].

ويذهب الصاحبان[٣] إلى القول بأنه لا يشترط ذكر المطالبة بالحق؛ لأن المقدمات ودلائل الحال تشير إلى أن المدعي بدعواه لا يريد إلا الحكم بحقه وتسليمه إليه[٤].

المذهب المالكي:

لم أجد في كتبهم ذكراً لهذا الشرط، وهم في الجملة يكتفون بدلالة الحال التي يكون عليها المدعي من قدومه إلى مجلس القضاء وإنشائه دعوى صحيحة تلزم شيئاً على المطلوب[٥].

---

(١) الروضة البهية ٣/ ٨٠، حاشية الدسوقي ٤/ ١٤٤.

(٢) بدائع الصنائع ٦/ ٢٢٢.

(٣) وصاحبا أبي حنيفة أبو يوسف ومحمد بن الحسن.

وأبو يوسف، هو: يعقوب بن إبراهيم بن حبيب، صاحب أبي حنيفة ولد عام ١١٣ هـ، الفقيه المجتهد، وهو الذي ساعد على نشر مذهب ابي حنيفة في الأقطار. توفي عام ١٨٢ هـ من أهم مصنفاته: الخراج والأموال في الفقه. انظر: في ترجمته: وفيات الأعيان ٥/ ٤٢١، طبقات الفقهاء للشيرازي ص ١٣٤، وتاج التراجم، ص ٣١٥.

ومحمد بن الحسن، هو محمد بن الحسن بن فرق الشيباني، فقيه محدث، أخذ عن أبي حنيفة وأبي يوسف، وأخذ عن القاسم بن سلام ويحيى بن معين، من مؤلفاته: الآثار والأصل. ولد عام ١٣١هـ وتوفي عام ١٨٩هـ. انظر تاج التراجم، ص ٢٣٧.

(٤) الهداية وتكملة فتح القدير ٦/ ١٤٧.

(٥) تبصرة الحكام ١/ ٣٨، ١٠١، مواهب الجليل والتاج والإكليل ٦/ ١٢٤.

المذهب الشافعي:

ذهب جماعة إلى القول بأنه ينبغي على المدعي أن يطالب المدعى عليه بالتسليم إليه، فلابد من ذكر الطلب في الدعوى(١).

وأما في القديم فتكفي دلالة الحال عن طلب الحق من المدعى عليه، فشاهد الحال يدل على أن المدعي ما قدم دعواه إلا للحصول على حقه فاستغنى بذلك عن التصريح بما يفهم من الظروف والأحوال(٢).

المذهب الحنبلي:

والحنابلة عندهم قولان كغيرهم ولكن الراجح هو عدم اشتراط ذكر المطالبة في الدعوى والاكتفاء بدلالة الحال عليه (٣).

الشرط الثالث: أن تكون الدعوى بلسان المدعي عيناً.

هذا الشرط اشترطه أبو حنيفة، سواء أكان يدعي لنفسه أم لمن هو نائب عنه أما بقية المذاهب والصاحبان، فيجوز عندهم التوكيل بالخصومة، فالدعوى عندهم لا تصح إلا إذا كانت بلسان من له صفة في الدعوى(٤).

الشرط الرابع: أن يطلب المدعي من القاضي تكليف المدعى عليه بالجواب.

اشترط بعض علماء المذهب الحنفي في صحة الدعوى وجوب الجواب على الخصم وأن يطلب المدعي من القاضي تكليف خصمه بالجواب عن دعواه وذهب بعض علماء المذهب المالكي قريباً من هذا وكذلك ابن قدامة الحنبلي؛ حيث قال: "إذا حرر المدعي دعواه فللحاكم أن يسأل خصمه الجواب قبل أن يطلب المدعي ذلك منه"(٥).

---

(١) أدب القضاء لابن أبي الدم، ص ١٣٢ فقرة ٧٨، الحاوي الكبير للماوردي ١٦ / ٢٧٩-٢٨٠ وادب القاضي للماوردي ٢ / ٢٦٠ فقرة ٣٠١٩ وادب القاضي للطبري ١ / ١٧١ فقرة ١٢٢.

(٢) الأم للشافعي ٦ / ٢٠٧، المجموع شرح المهذب ٢ / ١٣٨.

(٣) المغني لابن قدامة ٩ / ٨٦، كشاف القناع ٤ / ٢٠٣.

(٤) بدائع الصنائع ٦ / ٢٢، تبصرة الحكام ١ / ١١، منتهى الإرادات ١ / ٤٤٤.

(٥) البحر الرائق ٧ / ١٩٦، تبصرة الحكام ١ / ٣٨، المغني ٩ / ٨٦.

الشرط الخامس: أن تكون الدعوى في مجلس القضاء.

ويسمي الفقهاء هذا المجلس بمن عنده الخلاص وهو القاضي، وهو محل جلوسه، سواء في بيته أو دكانه؛ إذ لا تسمع الدعوى أو الشهادة إلا بين يدي القاضي أو نائبه، ولو قالها المدعي في غير هذا المجلس، كانت دعوى لغوية لا يترتب عليها وجوب الجواب على المدعى عليه(١)، ومجلس القاضي هو ما عليه الحال في زماننا الأماكن الخاصة بالمحاكم.

الشرط السادس: أن يصرح المدعي في الدعوى بأن خصمه يضع يده على المدعى به بغير حق.

وهذا الشرط ذكره كثير من الفقهاء بخاصة في دعوى المنقول(٢).

الشرط السابع: أن يذكر المدعي في دعوى العين أنها في يد الخصم.

وهذا الشرط متفرع عن شرط الصفة في الدعوى فيلزم القول إن المدعى عليه يضع يده على الشيء المدعى به حتى يعرف القاضي أنه يوجه دعواه إلى الخصم، ويستوي في ذلك أن يكون المدعى به عقاراً أم منقولاً(٣).

الشرط الثامن: أن لا تكون الدعوى مناقضة لأمر سبق صدوره عن المدعي.

ذهب جمهور الفقهاء إلى أنه ـ لكي تسمع الدعوى ـ يشترط أن لا يسبقها من المدعي ما يناقض دعواه، أي عدم معارضتها من قبل المدعي، كما لو ادعى شخص أن هذه الدار وقف عليه ثم ادعاها لنفسه أو لغيره، فلا تقبل الدعوى هذه أو تلك لوجود التناقض بين الدعويين؛ لأن الوقف لا يصير ملكاً(٤).

نخلص مما سبق أن الشروط الشكلية في الفقه تتعلق في المقام الأول بشكل الدعوى

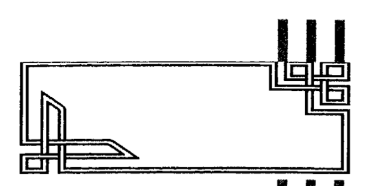
(١) بدائع الصنائع ٦/٢٢٢، تحفة المحتاج: ١٠/٢٨٦، قرة عيون الأخيار ١/٣٧٧.

(٢) تكملة فتح القدير ٦/١٤٩، الحاوي الكبير ١٦/٣٠٥.

(٣) العناية على الهداية ٦/١٤٤، مواهب الجليل ٦/١٢٥، الحاوي الكبير ١٦/٣٠٥.

(٤) المبسوط للسرخسي ١٧/٩٦، القوانين الفقهية لابن جزي، ص ٢٩١، شرح المحلي على المنهاج ٤/٣٣٤، كشاف القناع ٤/٢٠٣.

وما يتعلق بها أمام مجلس القاضي والعبارات الواجب استعمالها من قبل المدعي والطلبات التي يجب أن تشتمل عليها دعواه، فهي تتعلق في المقام الأول بالإجراءات الواجب أن تكون الدعوى عليها وما يجب على المدعي سلوك سبيله حتى تكون الدعوى مقبولة، وما يجب على القاضي العمل به حال نظر القضية وهذه الشروط لا تخرج من حيث تفصيلاتها عن الشرط الشكلي في دعوى الإلغاء أو الوقف من وجوب التظلم إلى الجهة الإدارية من القرار الإداري ورفع "ا عوى أمام القضاء المختص أو المطالبة بوقف التنفيذ لدرء الآثار الضارة، فالدعوى ما شرعت إلا لدفع الضرر والمحافظة على مصالح العباد أيّاً كان نوع هذه المصلحة.



الفصل الثالث

إجراءات رفع الدعوى والحكم فيها

المبحث الأول: إجراءات رفع دعوى وقف التنفيذ.

المبحث الثاني: الدائرة المختصة بإصدار الحكم في الدعوى.

المبحث الثالث: حجية حكم وقف التنفيذ.

الفصل الثالث
إجراءات رفع الدعوى والحكم فيها

المقدمـــة :

سنمخر عباب هذا الفصل لبيان الإجراءات المتعلقة بكيفية رفع الدعوى وما يتعلق بها من تحضير ومراعاة موعد تقديم طلب دعوى وقف التنفيذ، وما إذا كان مرتبطاً بموعد دعوى إلغاء القرار الإداري أم لا، وكيفية سير الدعوى أمام ديوان المظالم، مع بيان موقف الفقه الإسلامي من هذه الإجراءات.

كما نبين من خلال الدراسة الدائرة التي تختص بإصدار الحكم في دعوى وقف التنفيذ، وهل هي الدائرة نفسها التي تنظر موضوع إلغاء القرار أم دائرة أخرى؟ وحدود اختصاص القاضي في نظر الدعوى المتعلقة بوقف التنفيذ.

ثم ندلف إلى حجية حكم وقف التنفيذ من حيث مصدر حجية هذا الحكم والآثار المتعلقة بهذه الحجية ومدى امتدادها إلى دعوى الإلغاء والمساس بها كأصل للدعوى، ووقت تنفيذ الحكم الصادر في الدعوى، وأثر الحكم القضائي بصفة عامة في الفقه الإسلامي.

وبذلك يمكن تقسيم الدراسة في هذا الفصل إلى المباحث التالية:

المبحث الأول: إجراءات رفع دعوى وقف التنفيذ.

المبحث الثاني: الدائرة المختصة بإصدار الحكم في الدعوى.

المبحث الثالث: حجية حكم وقف التنفيذ.

المبحث الأول

إجراءات رفع دعوى وقف التنفيذ

تتضمن الدراسة في هذا المبحث بيان كيفية تحضير الدعوى وميعاد تقديم طلبها وكيفية سير الدعوى أمام ديوان المظالم مع إلقاء الضوء على إجراءات رفع الدعوى في الفقه الإسلامي؛ وذلك من خلال تقسيم الدراسة في هذا المبحث إلى المطالب التالية:

المطلب الأول: تحضير الدعوى.

تعدّ دعوى وقف التنفيذ مثل غيرها من الدعاوى الإدارية أو حتى الدعاوى المدنية، لا تخرج من حيث تحضيرها وسيرها أمام الدائرة عن بقية الدعاوى؛ غير أن الوقف بطبيعته المستعجلة يتطلب أن تكون إجراءاته أكثر مرونة وسرعة؛ لأن الفصل في طلب الوقف - كما سبق - هو فصل في أمر مستعجل يستلزم بطبيعته - حتماً - أن تكون إجراءاته سريعة ومبسطة في الوقت ذاته؛ ذلك أنه لو جعلت إجراءات دعوى الوقف مثل غيرها من الدعاوى الإدارية لترتب على ذلك أن يبقى طلب الوقف منظوراً أمام القضاء لمدة طويلة، وهنا يفقد الحكم في هذه الدعاوى جدواه وسمته الأساسية في الاستعجال، وهذا لا شك ينطوي على إخلال خطير بحقوق الكثيرين ممن يطلبون وقف تنفيذ القرارات الإدارية التي تنطوي على إضرار جسيم بمصالحهم كما أن هذا يضر بطبيعة الوقف في ذاته ويفوت المقصود منه، كما يقلل من أهمية ظروف الاستعجال التي تحيط بطلب وقف التنفيذ(١).

وتأسيساً على ما سبق، فإن طلب وقف التنفيذ يخرج عن بعض القواعد المقررة في إجراءات الدعاوى الإدارية؛ تقديراً لطبيعته المستعجلة التي تنبني على الضرر الذي قد يلحق برافع الدعوى، ونتناول هذه القواعد بشيء من الإيضاح في السطور التالية:

١- إجراءات تحضير الدعوى:

يعدّ تحضير الدعوى إجراءً جوهريّاً، يترتب على إغفاله بطلان الحكم الذي يصدر في

---

(١) محمد فؤاد عبدالباسط: وقف تنفيذ القرار الإداري، ص ٦٨٣ وما بعدها.

الدعوى إلا أن هذه القاعدة لا تخضع لها دعوى وقف التنفيذ ـ كدعوى مستعجلة ـ فالدعوى المستعجلة لا تخضع للأحكام الخاصة بالتحضير، وهو ما جرت عليه أحكام القضاء الإداري في مصر؛ حيث يتم الفصل في طلب وقف التنفيذ دون استلزام إجراءات التحضير؛ إدراكاً لطبيعة هذا الطلب وتصحيح النظر في شأنه(١).

وأول إجراء في تحضير الدعوى يتمثل في الطلب القضائي، وهو في دعوى وقف التنفيذ من حيث الشكل يعكس متانة الترابط بين وقف التنفيذ وطلب الإلغاء، ونعرض لموقف الأنظمة الثلاثة الفرنسي والمصري والسعودي فيما يشمله طلب الدعوى من حيث الشكل.

في النظام الفرنسي، لا يوجد نص نظامي خاص يوضح الشكل الذي يجب أن يكون عليه الطلب؛ لذلك يمكن القول: إن طلب وقف التنفيذ يقدم في الشكل المقرر للطلب العادي؛ لأنه دعوى وأقرب دعوى له، هي: دعوى الإلغاء.

وبناء على ذلك، يجب أن يشتمل الطلب على أسماء الخصوم وموطنهم وعرضاً موجزاً للوقائع والأسباب القانونية، وأن يكون صريحاً ومستنداً إلى أسباب تُسَوِّغه(٢).

وبالنسبة للترابط بين الطلبين، يستوي أن يرفق طلب وقف التنفيذ بطلب الإلغاء، أو أن يكون الأول تالياً للثاني، كما يستوي أن يقدم طلب وقف التنفيذ في عريضة منفصلة أو أن يقدم في عريضة الإلغاء نفسها، فتقديم طلب وقف التنفيذ في عريضة منفصلة شرط جوازي(٣).

أما من حيث تسبيب الطلب فيجب أن يتم بشكل كافٍ دون إخلال بالتسبيب الذي يكون بالإحالة إلى العريضة المتضمنة طلب الإلغاء ما دام أنها تتعلق بالقرار ذاته محل الطعن وأمام المحكمة ذاتها(٤).

أما فيما يتعلق بالقضاء المصري، فإن البيانات المتعلقة بالطلب هي بيانات طلب

---

(١) محمد فؤاد عبدالباسط: المرجع السابق، ص ٦٩١ – ٦٩٢.

(٢) فهد الدغيثر: وقف تنفيذ القرارات الإدارية، ص ٥١.

(٣) فهد الدغيثر: المرجع السابق، ص ٥١، ٥٢.

(٤) المرجع السابق، ص ٥٢.

دعوى الإلغاء ذاتها، مع التسبيب الخاص المتعلق بطلب وقف التنفيذ الذي يجب أن يكون بشكل صريح، فيلزم تقديم طلب وقف التنفيذ في العريضة ذاتها التي يتضمنها طلب الإلغاء، ويترتب على ما تقدم وحسبما تنص عليه المادة التاسعة والأربعون من قانون مجلس الدولة، أنه لو قدم طلب التنفيذ في الوقف ذاته الذي قدم فيه طلب الإلغاء ولكن في عريضة منفصلة، أو قدم طلب وقف التنفيذ بعد تقديم طلب الإلغاء، فإن القاضي يحكم بعدم القبول، تأسيساً على التلازم الزمني بين الطعنين التابع لقابلية هذا القرار ـ المطعون فيه ـ للتنفيذ بالطريق المباشر (١).

أما بالنسبة لشكل الطلب أمام القضاء الإداري السعودي ـ ديوان المظالم ـ فإنه يجب أن يكون متضمناً أسماء الخصوم وموطنهم وعرضاً موجزاً لوقائع الدعوى وأن يكون الطلب صريحاً في طلب الإيقاف ومستنداً إلى أسباب مسوغة؛ بيد أن القضاء السعودي يتفق مع القضاء الفرنسي في أنه من الممكن أن يقدم طلب الوقف مع طلب الإلغاء، أو أن يقدم بعد تقديم الطلب الأصلي ـ طلب الإلغاء ـ أو أن يقدم قبله، كما يستوي أن يقدم طلب وقف التنفيذ مباشرة إلى الدائرة المختصة في الديوان ـ كطلب عارض ـ أو أن يحال إليها من رئيس الديوان، فلا توجد نصوص خاصة في هذا الشأن(٢).

والاستدعاء الذي يقدم إلى الديوان لا يختلف شكلاً عن الاستدعاء المطلوب تقديمه في دعوى الإلغاء، فيجب أن يكون مكتوباً باللغة العربية ومتضمناً للبيانات ذاتها المقررة في المادة الأولى من قواعد التقاضي أمام الديوان(٣).

٢- سلطة القاضي التقديرية في التحضير:

يتمتع القاضي بسلطة تقديرية في تحديد الزمن الذي يستغرقه تحضير طلب وقف

---

(١) سليمان الطماوي: قضاء الإلغاء، ص ١٠٠١، محمد كمال الدين منير: قضاء الأمور الإدارية المستعجلة، ص ٤٨٦.

(٢) حكم الديوان رقم ١٧/د/١/٤ لعام ١٤١٢هـ، وحكم آخر رقم ١٠/د/١/٣ لعام ١٤٠٤هـ (غير منشورين).

(٣) فهد الدغيثر: المرجع السابق، ص ٥٣.

التنفيذ، ويتضح ذلك من نص المادة السابعة من قواعد التقاضي أمام الديوان؛ حيث تقضي بأنه: "يجوز للدائرة أن تأمر بوقف تنفيذ القرار.. بصفة عاجلة عند الاقتضاء خلال أربع وعشرين ساعة من تقديم الطلب".

وفي هذا الشأن تتباين أحكام الديوان، ونسوق هنا بعض هذه الأحكام التي يتضح فيها هذا التباين في السلطة التقديرية للقاضي.

١ـ تقدم المدعي طالباً وقف تنفيذ قرار إداري في ٣ /٦ /١٤١٨هـ؛ بينما لم تنعقد الدائرة للنظر في طلبه إلا في ٢٥ /٧ /١٤١٨ هـ[١].

٢ـ تقدم المدعي طالباً الوقف في تاريخ ١ /٦ /١٤١٩هـ، في حين اجتمعت الدائرة للنظر في طلبه بتاريخ ١٥ /٦ /١٤١٩هـ[٢].

٣ـ تقدم المدعي طالباً الوقف في تاريخ ٢٥ /١ /١٤١٧هـ فنظرت الدائرة في طلبه من الغد بتاريخ ٢٦ /١ /١٤١٧هـ[٣].

فسلطة القاضي في ذلك وتفاوت المدد بين هذه الأحكام تنبع من أهمية ظرف الاستعجال الذي تنبني عليه القضية، ففي القضية الثالثة كان هناك للاستعجال مسوغ حيث كان المطلوب هو وقف قرار بإزالة بعض المباني التابعة لمنزل طالب الوقف ـ المدعي ـ بينما الأمر لم يكن كذلك في الدعوى الأولى أو الثانية.

وهذا يعكس بالضرورة ما تتطلبه الدعوى من تقصير للمواعيد المتعلقة بالجلسات أو الفصل في الدعوى[٤].

من ذلك يتبين أن القاضي الإداري يمتلك سلطة تقديرية من حيث تحديد الزمن الذي يمكن أن يستغرقه الطلب القضائي العادي، فالقاضي هو الذي يوجه التحضير حال إيداع الطلب لدى الدائرة، ومن ثم فإنه يعود إلى القاضي الإسراع في تحضير الطلب أو التمهل

(١) حكم الديوان رقم ١٢ /د /١ /٢ لعام ١٤١٨هـ (غير منشور).

(٢) حكم الديوان رقم ١٠ /د /١ /٢ لعام ١٤١٩هـ (غير منشور).

(٣) حكم الديوان رقم ١ /د /ف /٧ لعام ١٤١٧هـ (غير منشور).

(٤) محمد فؤاد عبدالباسط: المرجع السابق، ص ٧٠٣.

فيه، وبالنسبة لطلب وقف التنفيذ باعتباره طلباً مستعجلاً، فإنه يتعين على القاضي السرعة في تحضيره، فالقاضي مقيد من جهة الانتهاء من تحضير طلب وقف التنفيذ قبل تنفيذ القرار، ومن جهة أخرى يتعين عليه إنجاز هذا العمل قبل صدور الحكم في الموضوع، وهذا بلا شك يتطلب تقصير المواعيد المقررة للخصوم؛ حتى يتمكنوا من تقديم مذكراتهم وملاحظاتهم(١).

على أية حال، فإن الطبيعة التنقيبية للقاضي الإداري تجيز له اللجوء إلى إجراءات التحضير غير العادية، فهو معتبر في تحضير طلب وقف التنفيذ، ولا يتنافى مع الاستعجال، فالأصل أن القاضي هنا له دورٌ كبيرٌ في إجراءات التحضير غير العادية التي تتسم بها دعوى وقف التنفيذ.

المطلب الثاني: ميعاد تقديم طلب الدعوى.

من الشروط المهمة في دعوى الإلغاء أن يتقدم المدعي بالدعوى في موعد محدد؛ ضماناً لاستقرار الأعمال الإدارية والأوضاع والمراكز القانونية؛ عملاً على حماية الحقوق المكتسبة من مثل هذه القرارات، وهذا الموعد حدده النظام في فرنسا بشهرين وفي مصر بستين يوماً تبدأ من اليوم التالي لنشر القرار الإداري أو إعلانه لذوي الشأن.

وقد سبق أنه لا يشترط الجمع بين طلبي الإلغاء ووقف التنفيذ في عريضة واحدة في فرنسا، ويترتب على ذلك أن طلب وقف التنفيذ لا يخضع لميعاد محدد، وأن لصاحب الطلب أن يتقدم بطلب وقف التنفيذ خلال الفترة الزمنية التي تستغرقها الخصومة الموضوعية التي يشترط أن يتم تقديمها في الموعد المحدد لها وهي شهرين.

وبالنسبة للقضاء المصري، فإن طلب وقف التنفيذ يكون مستغرقاً في طلب الإلغاء وبالتالي لا مجال للكلام عن ميعاد مستقل لقبول طلب وقف التنفيذ.

أما بالنسبة لديوان المظالم في المملكة، فقد سبق في أكثر من موضع أن المادة السابعة من قواعد المرافعات، لا تحدد موعداً معيناً لطلب وقف التنفيذ؛ حيث يمكن تقديم طلب

(١) فهد الدغيثر: وقف تنفيذ القرارات الإدارية، ص ٧٠.

وقف التنفيذ إلى الديوان عند قيام دواعٍ لذلك، أي: عند نزوع الإدارة إلى تنفيذ القرار ابتداء من تقديم التظلم الإداري الخاص بالدعوى الموضوعية وخلال النظر في الدعوى، ويستوي أن يُقوّم الطلب ـ باعتباره عارضاً ـ أمام دائرة التدقيق؛ فضلاً عن إمكان تقديمه في عريضة منفصلة حتى بعد انقضاء ميعاد رفع دعوى الإلغاء (١).

وميعاد رفع الدعوى الموضوعية أمام الديوان يتروواح بين ستين يوماً من تاريخ العلم بالإبلاغ عن القرار أو نشره عند تعذر الإبلاغ، وبين تسعين يوماً إذا كانت الدعوى متعلقة بشئون الخدمة المدنية، فإذا تقدم المدعي بطلب دعوى الإلغاء بعد هذه المدة، فإنها ترفض ولاتقبل وتبعاً لذلك فإن طلب دعوى وقف التنفيذ يرفض ولا يكون مقبولاً بعد فوات هذه المدة دون تقديم طلب الإلغاء؛ لارتباط الدعويين وإذا رفض الأصل رفض الفرع تبعاً له، فالفرع يتبع الأصل.

فإذا كان الإلغاء ممتنعاً فلا فائدة من الوقف؛ لأنه يكون دائماً من أجل أصل إلغاء القرار فيما بعد، وفي القضاء السعودي لا يرتبط طلب الوقف بموعد محدد؛ حيث يجوز لطالب الوقف أن يتقدم به طيلة الفترة التي تستغرقها الدعوى الأصلية، وعلى سبيل المثال في ذلك تقدم المدعي بطلب لإلغاء القرار الإداري في ٢٨ / ٥ / ١٤١٨هـ وقام المدعي بعد ذلك بتقديم طلب وقف التنفيذ في عام ١٤٢٠هـ وفصل فيه في ١٥ / ١٠ / ١٤٢٠هـ(٢).

وطلب وقف التنفيذ لابد أن يتقدم به طالب الوقف وهذا شرط بدهي؛ لأن القضاء لا يُجَوِّز له وقف تنفيذ القرار دون طلب من صاحب الشأن وعلى القضاء آنذاك ألا يوقف تنفيذ قرار إداري إلا بعد فحص طلب وقف التنفيذ والتأكد من توافر أركان الوقف بعد تقديمه من ذوي الشأن إلا أنه يمكن في كافة الظروف من قبل جهة الإدارة وقف تنفيذ القرار الإداري دون طلب من ذوي الشأن في ذلك(٣).

---

(١) فهد الدغيثر: المطالبة القضائية أمام ديوان المظالم، ص ١٧١-١٧٢.

(٢) حكم الديوان رقم ١٩ /د/ ١ / ٢ لعام ١٤٢٠هـ (غير منشور).

(٣) علي العبودي: المرجع السابق، ص ٧٦.

المطلب الثالث: سير الدعوى أمام ديوان المظالم.

من المبادئ الأساسية في التقاضي الإداري، التواجه بين الخصوم، ولا يجوز الخروج على هذا المبدأ بخاصة بعد تقديم طلب رفع الدعوى والبدء في الإجراءات في الدعوى، فالقاضي الإداري لا يمكن له الحكم بموجب مذكرة أو طلب جديد أو ملاحظة ما لم يتمكن الخصم الآخر من الاطلاع على ذلك والإجابة عنه في وقت معقول، وديوان المظالم في المملكة، العمل فيه يجرى على احترام مبدأ التواجه بشكل عام؛ وفقاً لما تقضي به المادة السابعة من قواعد التقاضي إلا في حالات استثنائية يكون الاستعجال فيها هو المعول عليه وعند دواعي الحكم في الدعوى خلال أربع وعشرين ساعة من تقديم الطلب[١].

ولا مجال للتوسع في هذا الاستثناء؛ مراعاة للأصول العامة، فالتواجه بين الخصوم مبدأ واجب التطبيق عند تحضير طلب وقف التنفيذ أمام الديوان.

وتبدأ الدعوى في سيرها أمام الديوان بمجرد تقديم الطلب من ذوي الشأن ومن ثم يتم تحضير الدعوى، وتحديد موعد معين للنظر في الطلب، ولا تختلف دعوى وقف التنفيذ عن دعوى الإلغاء في هذا الأمر؛ حيث تكون جلسات الدائرة علنية إلا إذا رأت الدائرة جعلها سرية مراعاة للآداب أو محافظة على النظام العام[٢].

ويتم في الجلسة تبادل المذكرات وإبداء الدفوع؛ إعمالاً لمبدأ التواجه بين الخصوم، كما هو الحال تماماً في دعوى الإلغاء؛ بيد أن دعوى وقف التنفيذ يمكن الفصل فيها مع غياب المدعى عليه وهذا ما تتميز به هذه الدعوى عن دعوى الإلغاء وبقية الدعاوى الأخرى، وإذا كانت المادة الثامنة عشرة من قواعد المرافعات تقضي بأنه إذا لم يحضر المدعى عليه الدعوى فعلى الدائرة تأجيل نظر الدعوى إلى جلسة تالية، يتم إعلان المدعى عليه بها إلا أن دعوى وقف التنفيذ لا تنطبق عليها هذه المادة؛ حيث يتم الحكم في الديوان استجابة لظرف الاستعجال الذي يتطلب سرعة الفصل في أمر الوقف دون حضور المدعى عليه[٣].

---

(١) فهد الدغيثر: وقف تنفيذ القرارات الإدارية، ٦٥ – ٦٦.

(٢) المادة الخامسة من قواعد المرافعات أمام الديوان.

(٣) حكم الديوان رقم ١/د/ف/٧ لعام ١٤١٧ هـ (غير منشور).

وهذا الحكم الصادر ليس فيه تعدٍّ على حق المدعى عليه؛ لأن وقف التنفيذ لا يمس أصل الحق المدعى به، وهذا الأمر مما يدخل في السلطة التقديرية للقاضي فبعض القضايا قد يرى القاضي ضرورة إبلاغ المدعى عليه، وهناك قضايا أمام الديوان استغرقت مدة تقارب شهرين ثم أوقف تنفيذها، وعليه فلو حدد القاضي جلسة في موعد قصير وغاب المدعى عليه فلا مانع من تأجيل النظر في طلب وقف التنفيذ إلى جلسة أخرى متى ما رأى القاضي أن ذلك لا يخل بالاستعجال الذي تتطلبه القضية؛ إذ الرجوع إلى تطبيق قواعد المرافعات أولى وأكمل، وعلى كل، فإن ذلك يرجع ـ كما قلنا ـ إلى سلطة القاضي التقديرية(١).

وإذا كانت لائحة التقاضي أمام الديوان لم تتضمن نصوصاً خاصة تنظم مواعيد تبادل المذكرات والملاحظات في نطاق تحضير طلب وقف التنفيذ، فإن ذلك يعني: أن للقاضي أن يعمل تقديره ووزنه للأمور والملابسات؛ وفقاً لظروف الدعوى ووقائعها؛ لهذا من الممكن أن يتباين الزمن الذي يستغرقه تحضير طلب وقف التنفيذ.

أما بشأن تقيد القاضي بما تقضي به المادة الخامسة ـ السابق الإشارة إليها ـ فالأمر ـ هنا ـ هو: عدم تقيد القاضي بها إلا بالقدر الذي لا يتعارض مع الطبيعة المستعجلة لدعوى وقف التنفيذ، فالقيود الممكنة على حرية القاضي في تقدير الزمن اللازم ـ لتحضير الطلب ـ لا تخرج عما يتبقى في تنفيذ القرار المطلوب تنفيذه، أو ما يتبقى منه على صدور الحكم في الموضوع(٢).

بجانب هذا المبدأ العام في تحضير الدعوى والسير فيها أمام القضاء الإداري فالأصل أنه لا يفصل في نزاع أمام القضاء إلا بعد تحضيره والسير فيه؛ وفقاً للمبادئ القضائية؛ حتى يمكن تهيئته للحكم فيه، ولا يتم التنازل عن هذا المبدأ إلا في بعض الأمور المحددة ـ نظاماً ـ إلا أن هناك بجانب ذلك حالات يتم الإعفاء فيها من تحضير الدعوى وفق قواعد سيرها أمام القضاء الإداري، وذلك على وجه الاستثناء كحالات استظهار القاضي عدم

(١) علي العبودي: المرجع السابق، ص ٧٨.

(٢) فهد الدغيثر: وقف تنفيذ القرارات الإدارية، ص ٧٣.

جدية الطلب في دعوى الوقف، أو عدم وجود ظرف الاستعجال؛ حيث يوجد ارتباط وثيق بين درجة الاستعجال في الدعوى ودرجة تحضير الطلب والسير فيه، فالأمر في النهاية مرهون بظروف المنازعات ووقائعها، وهي أمور تدخل في صميم السلطة التقديرية للقاضي(١).

المطلب الرابع: إجراءات رفع الدعوى في الفقه.

من الإجراءات المتعلقة برفع الدعوى بصفة عامة في الفقه، أن تكون الدعوى في مجلس القضاء، والمراد به: المكان الذي يجلس فيه القاضي لتلقي الخصوم وطلباتهم، وقد اتفق الفقهاء على هذا الإجراء، وقالوا: يجب أن تثار الدعوى في مجلس من عنده الخلاص، وهو: القاضي أو نائبه(٢)، جاء في المغني والشرح الكبير: "ويستحب أن يجعله - أي القضاء - في موضع بارز للناس فسيح كالرحبة والفضاء الواسع كالجامع"(٣).

ومن إجراءات الدعوى كذلك وجود ما يسمون بأعوان القضاة، ويقصد بهم من لهم وجود في ماهية الدعوى من تحقيق فيها ودراستها ورفعها وهم والي الحسبة والمحامي والموظفون الذين يقومون بتهيئة الدعوى للقاضي(٤).

ومجلس القضاء الذي ينظر فيه خصومات الناس ينبغي أن يكون في مكان يحقق المساواة بين الخصوم، ولو وجد الناس على باب مجلس القاضي وجب العدل بينهم في الترتيب، فيجعل الأولوية للسابق منهم؛ لأنه صاحب الحق بسبقه(٥).

كما أن من أهم الإجراءات علنية المحاكمة، وهذا هو الأصل في القضاء الإسلامي؛ حتى تكون الدعوى معلومة، فيدخل في الخصومة من يجد أنها تتعدى إليه أو له علاقة

(١) فهد الدغيثر: المرجع السابق، ص ٧٥.

(٢) بدائع الصنائع للكاساني ٦/٢٢٢ الشرح الصغير على أقرب المسالك للدردير ٤/٢٠٧، الأنوار لأعمال الأبرار ليوسف الأردبيلي ٢/٤١٥، الأحكام السلطانية لأبي يعلى، ص ٦٩.

(٣) المغني والشرح الكبير ١١/٣٨٨.

(٤) الطرق الحكمية لابن القيم، ص ٢١٦.

(٥) المبسوط للسرخسي ١٦/٨٠، القوانين الفقهية لابن جزي، ص ٢٨٤، مغني المحتاج للشربيني ٤/٤١٢، المغني لابن قدامة ٩/٨٣.

بها، وحتى يحصل الاطمئنان لدى الخصوم والردع والزجر لدى الحاضرين[١].

وهذا هو الواقع العملي الذي كان عليه قضاء رسول الله ﷺ وكذلك أصحابه من بعده ـ رضوان الله عليهم ـ؛ حيث كان القضاء علانية في المسجد أو في مكان عام لا يمنع من دخوله أحد.

كذلك ـ أيضاً ـ من إجراءات الدعوى بحسب الأصل أنه لا يصح للقاضي النظر في الدعوى مع غياب أحد الخصوم، فلا ينبغي أن يدخل عليه أحدهما دون صاحبه لا في مجلس قضائه ولا في خلوته، ولا ينبغي أن يجيب أحدهما في غيبة الآخر[٢] وهو ما يعرف بمبدأ المواجهة بين الخصوم.

ويجوز للقاضي إذا ظهر التعنت من أحد الخصوم وغاب عن جلسة القاضي جاز له النظر في الخصومة وإن ظل غائباً، كما يجوز للقاضي أن يطلع على الخصومة إذا عرضها عليه المدعي وإن كان خصمه غائباً؛ ليعرف وجهها، فإن وجدها صالحة للنظر فيها استدعى الخصم وإن وجدها باطلة ردها واستراح من عناء النظر فيها، كأن يستبين من أقوال المدعي أنه يطلب ما هو محرم شرعاً؛ كثمن خمر أو خنزير ونحو ذلك فله رد الدعوى[٣].

ومن المبادئ المهمة ـ أيضاً ـ حرية الدفاع، فلكل من طرفي الدعوى حق الإدلاء بحججه في مجلس القاضي من غير إساءة للقاضي أو للطرف الآخر؛ لذلك يذهب الفقهاء على أنه ينبغي على القاضي أن يعطي كلا من الخصمين الوقت الكافي لتحضير حججه أو دفوعه أو إكمالها، فإذا ادعى المدعي أن معه بينة ولكنها غير حاضرة، فطلب المهلة لإحضارها صح طلبه ووجب تلبيته، وكذلك المدعى عليه إذا طلب إمهاله؛ ليأتي بالوجه الذي يرد به على بينة خصمه، فيعطيه القاضي من الوقت ما يكفي لذلك حسب اجتهاده وتقديره، فالقاضي مأمور بإتاحة الفرصة لكل من طرفي الدعوى؛ لتقديم كل ما عنده من حجج وغيرها؛ حتى لا يكون لأحد منهما عذر بعد الحكم[٤].

---

(١) القضاء في الإسلام: محمد سلام مدكور، ص ٤٩.

(٢) القوانين الفقهية: المرجع السابق، ص ٢٨٥، فتح الجليل للشيخ عليش ٤/١٦١.

(٣) تبصرة الحكام ١/٤٢.

(٤) المبسوط ١٦/٦٣، تبصرة الحكام ١/٤٧، المغني ٩/٨٩.

أما بالنسبة لميعاد رفع الدعوى، وهي: مدة الشهرين في القضاء الفرنسي وستون يوماً في القضاء المصري وستون يوماً من تاريخ العلم بالقرار في القضاء السعودي أو ما بقي من التسعين يوماً المحددة للبت في التظلم أمام الجهة الإدارية من تاريخ تقديمه، هذه المدة اعتدت بها الشريعة الإسلامية، فمدة الشهرين جعلتها الشريعة ميعاداً كاملاً يجب أن ينقضي بأكمله قبل مباشرة الأمر الذي حدد الميعاد له، من ذلك قوله تعالى: ﴿**فَمَن لَّمْ يَجِدْ فَصِيَامُ شَهْرَيْنِ مُتَتَابِعَيْنِ مِن قَبْلِ أَن يَتَمَاسَّا**﴾ (١). وقوله: ﴿**فَمَن لَّمْ يَجِدْ فَصِيَامُ شَهْرَيْنِ مُتَتَابِعَيْنِ تَوْبَةً مِّنَ اللَّهِ**﴾(٢).

كما أنه ـ أيضاً ـ ورد ذكر الستين في القرآن الكريم في قوله تعالى: ﴿**فَمَن لَّمْ يَسْتَطِعْ فَإِطْعَامُ سِتِّينَ مِسْكِينًا**﴾(٣) وهذا يدلل على أن ميعاد الستين يوماً له اعتبار في الشريعة الإسلامية، وبذلك كان القياس على هذه المواعيد؛ حيث إنها مدة كافية من تاريخ العلم بالقرار لأن ترفع الدعوى، وهذه المدة نعتقد أن الشريعة الإسلامية لم تذكرها عبثاً أو لهواً؛ بل لاعتبارات كثيرة يتعلق أغلبها بعلاقة العبد بربه وتصحيح إيمانه وكونه مسلماً نافعاً لدينه ومجتمعه فما بالك بمواعيد أمور دنيوية، وكل ما يهمنا منها هي العملية التنظيمية المتعلقة بالمخاصمات؛ حقاً الشريعة لم تترك أمور الناس هملاً بلا قيود، قال تعالى: ﴿**مَّا فَرَّطْنَا فِي الْكِتَابِ مِن شَيْءٍ**﴾(٤).

مما تقدم يتبين أن إجراءات الدعوى تتمثل في طلب المدعي إلى التقاضي وعلى القاضي النظر في هذا الطلب في مجلس الحكم، ودعوة المدعى عليه كأصل عام، وله الحكم غيابياً حسب مقتضيات الدعوى وظروفها، كما أن مبدأ المواجهة بين الخصوم من المبادئ المهمة في الفقه الإسلامي.

وإذا عدنا إلى ما يتعلق بالارتباط بين دعويين ـ كما هو حاصل بين دعوى الوقف

---

(١) سورة المجادلة، الآية ٤.

(٢) سورة النساء، الآية ٩٢.

(٣) سورة المجادلة، الآية ٤.

(٤) سورة الأنعام، آية ٣٨.

ودعوى الإلغاء ـ في نطاق النظام الإداري، فإن الوقائع عبر التاريخ الإسلامي تشير بجلاء إلى ارتباط دائم بين وقف تنفيذ القرار الإداري وإلغاء القرار ذاته، من ذلك ما روي عن هشام بن حسان(١) قال: " كسح(٢) أبو موسى بيت المال فوجد فيه درهماً، فمر ابن لعمر بن الخطاب، فأعطاه إياه، فرأى عمر الدرهم مع الصبي فقال: من أين لك هذا؟ فقال: أعطانيه أبو موسى، فأقبل عمر على أبي موسى فقال: أما كان لك في المدينة أهل بيت أهون عليك من آل عمر؟ أردت أن لا يتبقى أحد من أمة محمد ﷺ إلا طالبنا بمظلمة في هذا الدرهم، فأخذ الدرهم فألقاه في بيت المال"(٣).

من هذه الواقعة يتبين أن هناك قراراً إدارياً صدر من صاحب بيت المال بإعطاء درهم لأحد الأشخاص، وحينما علم الحاكم العام بذلك وأن الشخص الذي أعطى الدرهم لا حق له فيه، طلب وقف العمل بالقرار الإداري الصادر من صاحب بيت المال، بعد مخاصمته ومطالبته بإلغاء هذا القرار، وبالفعل كان وقف العمل بالقرار وإلغائه مرتبطين أو هناك اقتران بينهما من حيث الواقع؛ لأن محل كل منهما ما فعله أبو موسى من صرف الدرهم بغير وجه حق .

وكذلك قصة عزل سعد بن أبي وقاص(٤) عامل عمر على العراق، فحينما بلغ عمر أن سعداً اتخذ قصراً واحتجب عن الناس، أمر عمر بوقفه عن العمل؛ لحين الانتهاء من التحقيق في الشكوى المقدمة ضده، بمعرفة محمد بن مسلمة ـ مفتش عمر بن الخطاب ـ ولما انتهى التحقيق وتبين لعمر براءته أصدر قراراً بمواصلة عمله وأوصى بعزله عند وفاته(٥).

---

(١) هو: هشام بن حسان الأزدي الفردوسي البصري، أبو عبدالله، من الأئمة الثقات والحفاظ اشتهر بالحفظ والعلم والأدب توفي سنة ١٤٨هـ انظر تهذيب التهذيب ١١/ ٣٤، ٣٥، ٣٦، ٣٧ ترجمة ٧٥.

(٢) الكَسْحُ: الكَنْسُ، لسان العرب (ك س ح).

(٣) أخرجه المتقي الهندي في كنز العمال ١٢/ ٦٦٩. وأخرجه ابن سعد في الطبقات الكبرى ٣/٣٠٢.

(٤) الصحابي الجليل، سعد بن مالك بن أهيب بن عبد مناف القرشي الزهري من المسلمين الأوائل أحد العشرة المبشرين بالجنة ومن فرسان الصحابة وأول من رمى بسهم في سبيل الله، وأحد الستة الذين عينهم عمر للشورى، من كبار قادة الفتح في عهد الخلفاء الراشدين؛ ولي الكوفة في عهد عمر، وكان مجاب الدعوة، وممن اعتزلوا الفتنة توفي سنة ٥٦ هـ. انظر: الإصابة ٢/٣٣، ٣٤.

(٥) تاريخ الأمم والملوك: محمد الطبري ٤/ ٢٣١ وذكره ابن حزم في المحلى ١٠/٥٢٣.

ويستظهر مما سبق أنه حينما قدمت شكوى لعمر أصدر قراراً بإيقاف سعد لحين الانتهاء من التحقيق معه، ولما انتهى التحقيق إلى براءته اتخذ قراراً آخر بعزله عن الولاية، فبناء على الشكوى المقدمة ضد سعد اتخذ قرار الإيقاف عن عمله الذي تولاه بموجب قرار سابق من الخليفة وهذا يعد وقفاً لقرار إداري وبعد التحقيق من قبل مفتش عمر تم إصدار قرار إداري آخر بعزل سعد وإلغاء القرار السابق بتوليته العمل على العراق، ويعد هذا تصرفاً من قبل الإدارة، أي: أنها أصدرت قراراً بالتعيين ثم قراراً بالوقف ثم قراراً بالعزل - الإلغاء - ولكن كما نعرف أن السلطات بالنسبة لخليفة المؤمنين كانت متداخلة؛ حيث كان يملك السلطة التنفيذية والسلطة القضائية؛ سيما وأنه جرى تحقيق من قبل محمد بن مسلمة وأبلغ عمر بنتيجة التحقيق واتخذ قرار العزل، أي: إلغاء قرار التعيين السابق، فكأنه كان قضاء، واقتران وقف التنفيذ بالإلغاء.

المبحث الثاني

الدائرة المختصة بإصدار الحكم في الدعوى

تنوعت دوائر القضاء الإداري القابعة في ديوان المظالم، فمنها الدوائر الخاصة بنظر قضايا التأديب وأخرى تسمى بقضاء التعويض، وثالثة بقضاء الإلغاء، ورابعة بقضاء التفسير، وأخيرة بقضاء الردع والزجر، وهناك في ديوان المظالم الدوائر التجارية والدوائر الجزائية، بخلاف الدوائر الأخرى ذات الطبيعة الخاصة لنظر قضايا معينة، فإلى أي الدوائر يتم إحالة دعوى وقف تنفيذ القرار الإداري موضوع البحث، هذا ما سنتناوله في هذا المبحث، بجانب تحديد مدى اختصاص القاضي في نظر طلب الوقف؛ وذلك من خلال تقسيم هذا المبحث إلى المطلبين التاليين:

المطلب الأول: الدائرة صاحبة الاختصاص.

القاعدة في هذا المجال أن قاضي الأصل هو قاضي الفرع، وقد سبق أن أشرنا إلى أن دعوى وقف تنفيذ القرار إنما هي تابعة للدعوى الأصلية وهي دعوى إلغاء القرار، وأن سلطة قاضي وقف التنفيذ مشتقة من سلطة قاضي الإلغاء، ويترتب على ذلك: أن الدائرة التي تنظر دعوى الإلغاء هي ذاتها التي تنظر دعوى وقف التنفيذ(١).

وبالنسبة للنظم المقارنة في هذا المجال، نجد أن القضاء الإداري الفرنسي يأخذ بالقاعدة نفسها، بمعنى: أن ولاية المحكمة بالنظر في طلب وقف التنفيذ مشتقة من ولايتها الأصلية في دعوى الإلغاء، فمن الواضح أن طلب وقف التنفيذ هو طلب ملحق أو مرفق بصفة دائمة لدعوى أصلية مقدمة ضد قرار إداري، سواء أمام المحاكم الإدارية أو أمام مجلس الدولة(٢).

وهذا الأمر ناتج عن المادة الثامنة والأربعين من مرسوم ٣١/٧/١٩٤٥م الخاص بمجلس الدولة للمحاكم الإدارية؛ حيث تم النص على قاعدة عدم وقف تنفيذ القرار الإداري بالطعن بالإلغاء، ويترتب على ذلك: أنه لا محل للنظر في طلب وقف التنفيذ من جانب

---

(١) فهد الدغيثر: وقف القرارات الإدارية، ص ٦٠.

(٢) عبدالغني بسيوني: وقف تنفيذ القرار الإداري، ص ١٣٠.

القضاء الإداري الفرنسي مادام لا توجد دعوى مرفوعة في الموضوع بطلب إلغاء هذا القرار[١].

كما أنه لابد من التدخل دائماً بطلب وقف التنفيذ؛ أن يكون للمتدخل مصلحة حتى تقبل المحكمة تدخله، كيما هو الشأن بالنسبة للقواعد التي تحكم الدعوى الأصلية، فالسلطة التي تختص بإلغاء القرار الإداري هي ذاتها التي تختص بوقف التنفيذ، وذلك يعد تطبيقاً للمبادئ العامة، فقاضي وقف التنفيذ يخضع للقواعد المتعلقة بالاختصاص والتي يتعين على قاضي الموضوع احترامها، ويستوي في هذا الشأن توزيع الاختصاص بين جهتي القضاء أو توزيعه داخل جهة قضاء واحدة[٢].

أما بالنسبة للقضاء المصري، فإن القواعد العامة للاختصاص الوظيفي والنوعي والمحلي التي تتعلق بالدعاوى الموضوعية، هي ذاتها بالنسبة لطلبات وقف تنفيذ القرارات الإدارية، وعلى هذا المهيع فإن ذات المبدأ المعمول به في فرنسا هو ذاته المعمول به أمام القضاء المصري في هذا المجال، وقانون مجلس الدولة قد جعل لرفع الدعاوى بطلب إلغاء القرارات الإدارية، صورتين: صورة عاجلة يطلب فيها وقف تنفيذ القرار الإداري، وصورة عادية يطلب فيها إلغاء القرار الإداري، وخول المحكمة الاختصاص في الصورتين[٣]، أي: أن قاضي الإلغاء هو نفسه قاضي الوقف.

وفيما يخص ديوان المظالم بالمملكة، تتشكل الدائرة المختصة وتنعقد وفق قواعد مقررة تنطبق على كلتا الدعويين مع مراعاة ما تتطلبه طبيعة الوقف المستعجلة وما يتفرع عنه من اختلاف بين الدعويين، ويتأسس ذلك على ما تقضي به المادة السابعة من قواعد التقاضي أمام الديوان وما استقر عليه العمل واجتهادات الديوان من حيث إن سلطة وقف التنفيذ مشتقة من سلطة الإلغاء، فالدائرة التي ينعقد لها الاختصاص بالنظر في

---

(١) قضاء محكمة" ريون " في ١/٧/١٩٥٥م نقلاً عن عبدالغني بسيوني: المرجع السابق، ص ١٣٠.

(٢) عبدالغني بسيوني: المرجع السابق، ص ١٣١، فهد الدغيثر: المرجع السابق،ص ٦١.

(٣) محمد كمال منير: قضاء الأمور المستعجلة،ص ٤٩٣، محمد فؤاد عبدالباسط: المرجع السابق، ص ٢٢٦.

طلب الإلغاء هي الدائرة ذاتها التي ينعقد لها النظر في طلب وقف تنفيذ القرار الإداري محل الطعن(١).

ويتم تشكيل الدائرة؛ طبقاً لما قضت به المادة الرابعة عشرة من قواعد التقاضي من رئيس وعضوين مع جواز تشكيلها من عضو واحد لنظر الدعاوى اليسيرة ومن الناحية العملية أمام الديوان فيما يتعلق بطلبات الوقف، نجد أنه قضى في عدد من هذه الطلبات من قبل عضو واحد فقط، وفي البعض الآخر تشكلت الدائرة من رئيس وعضوين، ولا يمكن القول هنا إن انعقاد الاختصاص لعضو واحد يعدّ أثراً لظرف الاستعجال الذي تتطلبه دعوى الوقف؛ إذ حجم الضرر يتفاوت من قضية لأخرى مع أن الاختصاص فيها لعضو واحد، وكذلك الحال في القضايا التي تشكلت فيها الدائرة من رئيس وعضوين، وكل ذلك يكون خاضعاً لتقدير معالي رئيس الديوان(٢).

فالبعض من الأحكام التي صدرت عن ديوان المظالم والمتعلقة بوقف تنفيذ القرارات الإدارية صدرت عن دوائر إدارية تم تشكيلها من ثلاثة قضاة؛ وعلة ذلك أن النزاع الأصلي متعلق بعقد إداري(٣).

والبعض الآخر من هذه الأحكام القضائية صدر عن دوائر فرعية مشكلة من قاض فرد نظر في النزاع الأصلي والفرعي على اعتبار أنها من القضايا اليسيرة التي لا تستدعي معها دائرة من ثلاثة أعضاء (٤).

نخلص مما سبق أن القضاء المختص بإصدار الحكم في دعوى وقف التنفيذ هو القضاء الإداري من بين أنواع الأقضية القابعة في الديوان، وأن الدائرة صاحبة الاختصاص هي

(١) حكم الديوان رقم ١٧/٨٦ لعام ١٤٠٠هـ في القضية رقم ٣٤٦/١ق مجموعة المبادئ الشرعية والنظامية، ص ٢٠٨.

(٢) فهد الدغيثر: المرجع السابق، ص ٧٨ وما بعدها.

(٣) حكم الديوان رقم ٨/د/١/٢ لعام ١٤١٤هـ، والحكم رقم ١٢/د/١/٢ لعام ١٤١٨هـ، والحكم رقم ١٠/د/١/٢ لعام ١٤١٩٨هـ، والحكم رقم ١٩/د/١/٢ لعام ١٤٢٠هـ (غير منشور).

(٤) حكم الديوان رقم ٥/د/ف/٧ لعام ١٤١٦هـ، الحكم رقم ١/د/ف/٧ لعام ١٤١٧هـ، الحكم رقم ١/د/ف/٨ ١٤١٨هـ، وحكم آخر رقم ٣/د/ف/٨ لعام ١٤١٨هـ (غير منشور).

تلك الدائرة التي تفصل في الدعوى الموضوعية المتعلقة بدعوى إلغاء القرار الإداري ولما كانت دعوى وقف التنفيذ هي دعوى متفرعة عن دعوى الإلغاء؛ لأن محلهما قرار إداري واحد، فإنها تنظر أمام الدائرة نفسها التي رفعت أمامها دعوى الإلغاء وسواء شكلت الدائرة من رئيس وعضوين أو شكلت من قاض فرد، فيمكن حالتئذ إصدار الحكم، والمرجع في ذلك يعود إلى رئيس الديوان، ومن المعلوم أن الدوائر الإدارية بصفة عامة وكذلك دوائر التدقيق يتم تشكيلها من ثلاثة أعضاء، أما الدوائر الفرعية، فإنها تشكل من قاض فرد، وتختص الدوائر الفرعية بالقضايا اليسيرة، وكما قلنا فإن هذا التصنيف يخضع في المقام الأول لرئيس الديوان.

المطلب الثاني: حدود اختصاص القاضي في نظر الدعوى.

سبق معنا أن ألمحت إلى نطاق اختصاص القاضي الذي يتولى الفصل في طلب وقف تنفيذ القرار الإداري، وفي هذا المطلب نوضح حدود هذا الاختصاص وقواعده والأسس التي يقوم عليها.

لعل أول ما يتبادر إلى الذهن، أن القاضي حينما يقوم ببحث طلب وقف التنفيذ أول ما ينظر فيه هو مدى توفر مصلحة الخصوم من الدعوى؛ لأن الأصل أنه لا دعوى بلا مصلحة وأن المصلحة هي مناط الدعوى وهي تدور بحسب توافر المصلحة، فأول شيء يبحثه القاضي هو مدى توفر هذه المصلحة، والمصلحة المطلوب توفرها لقبول طلب وقف التنفيذ لا تخرج عن القواعد التي تخضع لها المصلحة في الدعوى الأصلية (دعوى الإلغاء) ويشترط في هذه المصلحة أن تكون كافية حتى تمنح صاحب الشأن صفة التصرف والمصلحة المطلوبة في الخصومة الفرعية (دعوى وقف التنفيذ) هي المصلحة ذاتها المطلوب توفرها في دعوى الإلغاء بوصفها الخصومة الأصلية، فالشخص الطبيعي أو المعنوي الذي يكون له مصلحة في طلب إلغاء القرار تكون له - أيضاً - مصلحة في أن يطلب وقف القرار وكذلك صفته(١).

والذي عليه العمل في ديوان المظالم في هذا المجال، أن المصلحة والصفة من أهم

(١) فهد الدغيثر: المرجع السابق، ص ٦٢، محمد كمال الدين منير: المرجع السابق، ص ٤٩٢.

الشروط في قبول دعوى الإلغاء وهما نفسهما المسوغ في طلب وقف التنفيذ فالمصلحة الشخصية التي تنهض بالمطالبة بإلغاء قرار الامتناع عن تجديد الترخيص الخاص بالمخابز، هي المصلحة ذاتها التي تسوغ طلب وقف تنفيذ القرار ذاته(١).

كما أن من المسائل المهمة التي تدخل في اختصاص القاضي الذي ينظر دعوى وقف التنفيذ ما يتعلق بتمثيل الخصوم، وهي مسألة سهلة لا تثير غموضاً أو إشكالاً بخاصة فيما يتعلق بدعوى وقف التنفيذ؛ لأن القواعد التي يتم تنفيذها على الخصومة الموضوعية هي ذاتها التي يتم تنفيذها على الخصومة الفرعية؛ ومن المستقر عليه في هذا المجال في الأنظمة الإدارية الثلاثة محل المقارنة ـ الفرنسي والمصري والسعودي ـ أن دعوى الإلغاء تتمتع بالرعاية؛ ولذلك فهي معفاة من توقيع محامٍ على عريضة الإلغاء وينسحب هذا الإعفاء على دعوى وقف تنفيذ القرار الإداري، أما ما يتعلق بالنسبة لتمثيل الأشخاص العامة، فإن الطبيعة المستعجلة لدعوى وقف التنفيذ ليس لها أي انعكاس على الإدارة ومن يختصم عنها؛ ولذلك فإن القواعد العامة هي التي يتم تطبيقها في هذا المجال؛ وهذا هو المستقر عليه في فرنسا(٢).

أما بالنسبة للقضاء المصري، فمن المعروف أنه يشترط تقديم عريضة دعوى وقف التنفيذ ضمن عريضة دعوى الإلغاء؛ لعدم جواز تقديمها في عريضة مستقلة كما سبق القول، ومن هنا فإن توقيع محام على عريضة الدعوى يعدّ شكلاً جوهريّاً يقع تحت طائلة البطلان، وأما تمثيل الأشخاص العامة، فالأصل تطبيق القواعد الخاصة بالمنازعة الموضوعية في هذا المجال(٣).

أما بالنسبة لديوان المظالم في تمثيل الخصوم ـ كما هو سائد ـ أن لا محل لاقتضاء توقيع محام حتى بالنسبة لكافة الدعاوى أمامه، ويدخل في ذلك دعوى وقف تنفيذ

(١) حكم هيئة تدقيق القضايا رقم ١٣/ت/١ لعام ١٤١٠هـ (غير منشور).

(٢) فهد الدغيثر: المرجع السابق، ص ٦٣.

(٣) المادة ٢٥ من قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧/ ١٩٧٢م، وانظر: محمد كمال منير: المرجع السابق، ص ٤٩.

القرارات الإدارية، ويسري ذلك ـ أيضاً ـ بالنسبة لتمثيل الأشخاص العامة[١].

كما أن على الدائرة وهي تبحث في اختصاصها بمدى نظر الدعوى الأصلية وتبعاً لها الدعوى الفرعية أن تنظر في شروط قبول الدعوى، والدائرة وهي تنظر في طلب الإلغاء، تنظر في حدود سلطة الرقابة المخولة للقضاء تجاه أعمال الإدارة وهي رقابة المشروعية، فالأمر كذلك عند طلب وقف التنفيذ، وقد قضت المادة ٨ / ١ /ب من نظام ديوان المظالم الأوجه التي يطعن فيها بالإلغاء، وهي: الطعن بعدم الاختصاص أو وجود عيب في الشكل أو مخالفة النظم واللوائح أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها أو إساءة استعمال السلطة وأضاف القضاء الطعن بعيب السبب[٢].

كما يدخل في اختصاص الدائرة التأكد من سلامة الشروط بفحص القرار الإداري المعيب، فإذا تبين أن عيباً ظاهراً يشوب هذا القرار ويغلب على ظنه إلغاء القرار بموجبه، فله حالتئذٍ أن يتخذ قراراً بوقف تنفيذ القرار إذا كان سيترتب على تنفيذه أضرار يتعذر جبرها أو تداركها بعد الحكم بإلغاء القرار، ولا يلزم القاضي حينئذٍ أن يتأكد من جميع أوجه المشروعية التي يتطلبها القرار؛ لأنه يكفي لتوفر ركن الجدية أن تستظهر الدائرة وجهاً أو أكثر من وجه عدم مشروعية القرار[٣].

لما كان الهدف من وراء الطلب المستعجل هو وقف تنفيذ القرار الإداري والاستجابة بصفة مؤقتة إلى طلب المدعي دفع الضرر الذي ألم به أو حفظ الحق أو بصفة عامة منع النتائج الضارة التي لا يمكن تداركها من جراء تنفيذ القرار الإداري محل الطعن، فإن القاضي يلتزم في هذا الصدد بأن يقتصر عند فصله في الطلب المستعجل على النظر في ظاهر الأوراق دون المساس بأصل موضوع الدعوى ـ كما مر ذلك معنا ـ.

والنظر في ظاهر الأوراق لا يعني ـ على سبيل المثال ـ عدم نظر القاضي في عيب الغاية

---

(١) فهد الدغيثر: المطالبة القضائية أمام ديوان المظالم، ص ١٠٧ – ١٠٩.

(٢) فهد الدغيثر: رقابة القضاء على قرارات الإدارة، ص ٢٦٤، حكم الديوان رقم ٣٢٥/ت/٣ لعام ١٤٠٩هـ (غير منشور).

(٣) محمد فؤاد عبدالباسط: وقف تنفيذ القرارت الإدارية، ص ٤٩٢.

باعتباره عيباً قصديّاً داخليّاً متصلاً بنية مصدر القرار أو عدم النظر في عيب الغاية إلا بعد التأكد من عدم وجود عيب آخر؛ لأن إدراك ذلك من الصعوبة بمكان؛ بل إن القضاء يعتبر ذلك في طلب الوقف؛ لكن لما يتطلبه طلب الوقف من النظر في ظاهر الأوراق دون الخوض والتغلغل في مكنونها يأتي ذلك استجابة لما يتطلبه الفصل في دعوى الوقف من استعجال، ولصعوبة إثبات عيب الغاية، فقد لا يظهر ذلك للدائرة وبالتالي لا تبني حكمها في وقف التنفيذ عليه، غاية الأمر أنه لو ظهر للدائرة ذلك قضت به (١).

ومن قبيل ذلك ما جاء في حكم لديوان المظالم في قوله: "... وبذلك يحق للقضاء أن يوقف القرار الإداري إذا تبين له بحسب الظاهر من الأوراق... أو حيث يكون منطوياً على تحسن واضح من قبل الإدارة "(٢).

ويحق للقاضي اتخاذ إجراءات معاينة أو القيام بإجراء تحقيق شكلي إذا رأى ذلك ويتأسس ذلك على تبعية طلب الوقف لطلب الإلغاء (٣).

ويدخل في اختصاص القاضي عند النظر في طلب الوقف أنه يجوز له عند توفر شروط الوقف أن يأمر بإيقاف تنفيذ القرار، وهذا خاضع لسلطته التقديرية حسبما تقضي به المادة السابعة من قواعد التقاضي أمام الديوان بنصها على أنه: "يجوز للدائرة المختصة أن تأمر بوقف تنفيذ القرار" كما يجوز للدائرة؛ وفقاً لمقتضيات الحال: "أن تأمر بوقف تنفيذ القرار أو أن تأمر بإجراء تحفظي أو وقتي"، فالنص يقضي بأن سلطة القاضي التقديرية لا تقف عند مجرد وقف التنفيذ؛ بل تتعدى ذلك إلى الأمر بإجراء تحفظي على وقائع الحال التي أنتجها القرار، أو الأمر بإجراء وقتي، ومن أمثلة الإجراء الوقتي: الأمر باستمرار صرف المرتب مؤقتاً للموظف الذي صدر بحقه قرار فصله من العمل، وأغلب الإجراءات التحفظية أو الوقتية تتعلق بأمور الوظيفة العامة؛ لما تعكسه من دور أسري واجتماعي في حياة الموظف، فمثلاً: قرار الفصل الخاص بموظف عمومي، إذا قام

---

(١) محمد فؤاد عبدالباسط: وقف تنفيذ القرارات الإدارية، ص ٤٨٦ وما بعدها.

(٢) حكم الديوان رقم ٥/د/ف/٧ لعام ١٤١٦هـ (غير منشور).

(٣) المادة الثالثة من قواعد المرافعات أمام الديوان.

الطعن ضد هذا القرار على أسباب جدية، فإنه يترتب على هذا القرار آثاراً يتعذر تداركها أهمها: حرمان الموظف من مصدر رزقه طيلة الفترة التي يستغرقها حكم الإلغاء، فإذا حكم القاضي بوقف تنفيذ القرار، فإن ذلك معناه إعادة الموظف إلى العمل ذاته، فإذا كان الموظف الذي فصل سيئ السلوك ـ مثلاً ـ فإن وقف تنفيذ القرار بناء على الطعن فيه سيكون من شأنه التشجيع على الاستهتار بواجبات الوظيفة العامة والعمل الذي أولته الدولة جل اهتمامها (١).

وفي الحالة نفسها إذا ما قضي برفض دعوى الإلغاء فيما بعد وهو ما يعني صحة قرار الفصل "فيثور الجدل حول سلامة التصرفات والأعمال التي قام بها الموظف خلال فترة وقف التنفيذ؛ لما قرر من أن الأثر الرجعي للحكم الصادر برفض دعوى الإلغاء يؤكد سلامة قرار الفصل منذ صدوره"(٢).

وتفادياً لذلك والعمل على حماية طالب الوقف، يأتي الأمر من قبل الدائرة بصرف المرتب بصفة مؤقتة إلى حين الفصل في دعوى إلغاء قرار الفصل؛ لما للمرتب من صفة معيشية للعامل هو وأسرته.

كما أنه يجوز للقاضي أن يصدر حكماً "بوقف تنفيذ قرار الفصل مع إصدار قرار بوقف الموظف عن العمل"(٣)؛ لكن هذا لا يسلم ـ حتماً ـ من الاعتراض عليه بأن ذلك يتضمن أمراً من القاضي للإدارة فيما يتعلق بأعمال الإدارة، ويعد ذلك تدخلاً من قبل القاضي وهذا عكس مبدأ الفصل بين السلطات.

---

(١) سامي جمال الدين: الدعاوى الإدارية، ص ٣٩٢.

(٢) فهد المدرع: القضاء الإداري المستعجل، ص ٧٢.

(٣) سامي جمال الدين: الدعاوى الإدارية، ص ٣٩٢.

المبحث الثالث

حجية حكم وقف التنفيذ

في هذا المبحث نتناول دراسة حجية الحكم الصادر من القضاء الإداري بوقف تنفيذ القرار محل الدعوى، أو رفض طلب المدعي وقف تنفيذ هذا القرار، وما مصدر حجية هذا الحكم، سواء بالوقف أو برفض الوقف ثم ما الآثار الناتجة عن هذه الحجية وما يتعلق بها من عدم المساس بأصل الدعوى وهو إلغاء القرار ووقت دخول حكم الوقف حيز التنفيذ من قبل الجهة الإدارية التي قد تكون بدأت بالفعل في تنفيذ القرار الإداري الصادر منها؛ فما أثر الحكم على هذا التنفيذ؟ وماذا لو حكم في دعوى الإلغاء وما الإشكاليات في ذلك؟.

كما نتناول موقف الفقه الإسلامي من حجية الحكم القضائي بوجه عام وأثر ذلك نستظهره من بعض الوقائع والأحكام؛ لذلك يمكن القول إن الدراسة في هذا المبحث تنقسم إلى المطالب التالية:

المطلب الأول: مصدر حجية الحكم.

يصدر حكم وقف التنفيذ في الشكل المعهود للأحكام القضائية وتذيل الصور التنفيذية منها بالصيغة التنفيذية، وهو من قبيل الأحكام المستعجلة، الغاية منه: حفظ الحقوق والمراكز القانونية من الضياع نتيجة طول أمد النزاع الذي قد يجعل الحكم غير ذي جدوى، وهو بهذه الكيفية إنما هو بمثابة إجراء مرحلي يضعه القضاء كحل وقتي للنزاعات التي يخشى من أن تأخر الفصل فيها يترتب عليه نتائج ضارة يتعذر تداركها.

وحكم وقف التنفيذ ـ كحكم مستعجل ـ لا يفصل في النزاع وينهيه إنما يضع حداً لآثار القرار الصادر بوقفها عنده ريثما يتم الفصل في النزاع، فهو إذاً حكم وقتي لمرحلة لا بد أن تنتهي، ونهايتها تكون عند الفصل في النزاع الأصلي بإلغاء القرار أو اعتبار صحته ومشروعيته.

ولما كان حكم وقف التنفيذ له طبيعة مؤقتة، فإنه ينبني على هذا التأقيت عدم حيازة

الحكم لحجية الأمر المقضي به، وهذا يظهر من غالبية الاجتهادات القضائية والفقهية لدى الشراح؛ حيث تميل إلى عدم حيازة الحكم لحجية الأمر المقضي به.

وعلى الرغم من هذا فلا يخلو الأمر من رأي يذهب إلى أن حكم وقف التنفيذ يكتسب حجية محدودة، وقول آخر يذهب إلى أن له حجية مطلقة، هذا ما يتعلق بالقضاء الفرنسي(١).

أما في القضاء الإداري المصري، فالطبيعة المؤقتة ذاتها لحكم وقف التنفيذ جعلت الشراح يختلفون في حجيته، ومع ذلك فإن غالبية الاجتهادات لدى الشراح والقضاء تميل إلى القول إن حكم وقف التنفيذ يحوز حجية الأمر المستعجل ما دامت علة إصداره لم تتغير، إذاً هذه الحجية نسبية (٢)؛ بينما يذهب رأي آخر إلى القول إن هناك حجية مطلقة (٣).

المهم في ذلك أن الأمر المستقر عليه في القضاء الفرنسي والمصري هو أن الحكم المستعجل يحوز على حجية محدودة(٤).

أما الوضع أمام ديوان المظالم، فإنه بالرجوع إلى نص المادة السابعة من قواعد التقاضي واستقصاء اجتهادات الديوان، نجد أنها تؤكد الطبيعة المؤقتة لحكم وقف التنفيذ، وعلى الرغم من صعوبة العثور على حكم يتضح منه حجية الأحكام المستعجلة بشكل عام وحكم وقف التنفيذ بشكل خاص دون إخلال بالأحكام العامة للحجية، وعلى اعتبار أن المسائل المستعجلة لا تندرج في المسائل المتعلقة بإجراءات الدعوى أو إبقائها؛ لأن الأحكام الوقتية تختلف عن الأحكام التحضيرية والتمهيدية، كما أن تدقيق الأحكام المستعجلة أمر مستقر عليه في أعمال الديوان في المملكة(٥).

(١) فهد الدغيثر: وقف تنفيذ القرارات الإدارية، ص ٨٩.

(٢) سليمان الطماوي: قضاء الإلغاء ص ٩٩٧، حسني سعد عبدالواحد: تنفيذ الأحكام الإدارية ص ١٩٨.

(٣) مصطفى أبو زيد فهمي: القضاء الإداري ومجلس الدولة، ص ٦٧٧.

(٤) فهد الدغيثر: المرجع السابق، ص ٩٠.

(٥) حكم هيئة تدقيق القضايا رقم ٩٣/ت/ لعام ١٤١٠هـ وحكم آخر لهيئة التدقيق رقم ٨٩/ت عام ١٤٠٦هـ.

ولما كان هناك العديد من أحكام ديوان المظالم، فإن أغلبها وصفت بعض أحكام وقف تنفيذ القرار بأنها أحكام وقتية؛ حتى يتم الفصل في موضوع الدعوى أو إلى حين الفصل في أصل الدعوى، هذا من ناحية ومن ناحية أخرى، فإن هذا الحكم الوقتي، هو حكم قطعي له مقومات الأحكام وخصائصها فيحوز قوة الشيء المحكوم به في الخصوص الذي صدر فيه، فالحكم الوقتي يمنح حماية قضائية حقيقتها التوقيت، وتوقيتها إلى حين الحصول على حماية نهائية لا يمنع من كونها حماية قضائية، وإذا كان الحكم الوقتي لا يقيد الدائرة بالنسبة لثبوت الحق الموضوعي أو نفيه فمرد هذا ليس عدم حيازة الحكم الوقتي للحجية إنما مرده إلى أن الدعوى الموضوعية تختلف عن الدعوى الوقتية التي صدر فيها الحكم الوقتي، سواء من حيث محلها أو من حيث سببها (١).

ولعل مما يفيد حجية حكم وقف تنفيذ القرار إلى حد ما أن المادة السابعة المشار إليها -آنفاً- ذكرت أن للدائرة المختصة وقف تنفيذ القرار، ثم هي في المادة الواحدة والثلاثين تبين نهائية الحكم والطعن عليه دون استثناء لطلب الوقف مما يدل على اندراجه تحت حكم هذه المادة، ثم إن حكم الوقف وإن لم يكن إلغاء للقرار المطعون فيه إلا أن اشتقاقه من دعوى الإلغاء -القرار المختصم فيه- لا بد أن يجعل له الحجية العينية المطلقة نفسها التي يتمتع بها الحكم القضائي بالإلغاء، وبالمثل فإنه إذا كان الحكم الصادر برفض الإلغاء ذا حجية ونسبية، أي: قاصرة على أطرافه دون غيرهم ممن تقوم لهم مصلحة في طلب الإلغاء، فإن حكم رفض طلب وقف التنفيذ لن تتجاوز حجيته نطاق هذه النسبية (٢).

ونعتقد إلى حد كبير بصحة هذا الاتجاه؛ لأن الأحكام القضائية تصدر من هيئة قضائية، وتفصل في خصومة حقيقية على أساس تطبيق قاعدة نظامية أو على حد قول الديوان: " تصدره هيئة قضائية وهي تؤدي وظيفتها القضائية ويحسم على أساس قاعدة نظامية خصومة قائمة "(٣).

---

(١) سامي جمال الدين: الدعاوى الإدارية، ص ٣٩١، حسني عبدالواحد: تنفيذ الأحكام الإدارية، ص ٢٠.

(٢) محمد فؤاد عبدالباسط: وقف تنفيذ القرارات الإدارية، ص ٧١٤.

(٣) القرار رقم ٣١/٨٦ لعام ١٤٠٠هـ، القضية رقم ٤٧٧/أ/ق لعام ١٤٠٠هـ مجموعة المبادئ الشرعية والنظامية، ص ٦٤.

وكل هذه الشروط تنطبق على حكم وقف تنفيذ القرار الإداري، فالنزاع حقيقي وقائم بين أطرافه ويتم الفصل فيه من قبل هيئة قضائية وبناء على نصوص نظامية محدودة، والمهم بعد ذلك أن الحكم المستعجل لا يمس أصل النزاع، كما أنه لا ينبئ عن اتجاه دائرة الموضوع الأصلي ما دام أنه يقيد القاضي والخصوم بأنه وقف مستعجل.

ويذهب بعض الشراح إلى القول إن هذه الأحكام لها حجية محدودة أو أنها تتمتع بشيء من حجية الأمر المقضي به ولا يقلل من إمكانية تقديم طلب جديد بعد رفض الطلب القديم، أو أن التحضير يكتفي بظاهر أوراق الدعوى، فشرط الحجية المحدودة أن ظروف القضية من حيث الوقائع والقانون لم تتغير تغيراً يسمح بإلغاء الحجية أو حتى تعديلها(١).

المطلب الثاني: آثار حجية الحكم.

بعد أن ثبت أن الحكم في دعوى وقف تنفيذ القرار الإداري يحوز حجية نسبية أو يحوز قوة الشيء المحكوم فيه، فإنه يترتب على هذه الحجية بعض النتائج، نعرض لها من خلال تقسيم الدراسة في هذا المطلب إلى فرعين: في الأول نبين آثار هذه الحجية على مبدأ عدم المساس بأصل الدعوى وهي دعوى الإلغاء، وفي الثاني نخصصه ببيان الوقت الذي يدخل فيه حكم الوقف حيِّز التنفيذ.

بذلك يكون تقسيمه على الوضع التالي:

الفرع الأول ـ عدم المساس بأصل الدعوى.

الحكم في دعوى وقف التنفيذ، هو حكم وقتي ـ كما سبق القول ـ وذلك على خلاف الأصل عند الفصل في أي نزاع قضائي؛ حيث يكون الفصل فيه نهائيّاً، وهذه الصفة لا تحول ـ من جهة أخرى ـ دون اعتبار الحكم الصادر بوقف التنفيذ حكماً قطعيّاً فيما فصل فيه.

وينبني على ما سبق أن قاضي وقف التنفيذ يقتصر نظره فيما يظهر له من أوراق الدعوى دون أن يتغلغل فيها أو أن يتقصاها، على خلاف ما يجري عليه القضاء عادة في عدم الحكم في القضايا إلا بعد تقصي الدعوى من جميع جوانبها ولا يعد ذلك قصوراً في تقصي دعوى وقف التنفيذ؛ لطبيعتها المستعجلة؛ حيث يكون الحكم فيها

---

(١) فهد الدغيثر: وقف تنفيذ القرارات الإدارية، ص ٩١.

وقتيّاً وقطعيّاً فيما فصل فيه وما يتعلق بطبيعة الدعوى.

بذلك فإن الحكم يقوم على عدم المساس بالطلب الأصلي المتعلق بدعوى إلغاء القرار الإداري، والقاضي يحكم على مقتضى هذا النظر حكماً مؤقتاً في طلب وقف التنفيذ وهو الوجه المستعجل للنزاع (١).

وبذلك يكون لحكم وقف تنفيذ القرار الإداري الحكم الاستثنائي، فيجعل للدعوى الأصلية جانبين:

الجانب الأول: الجانب المستعجل للدعوى، فيفصل فيه دون تصدر للجانب الآخر وهو أصل النزاع، وهو ثابت كما جاء في حكم لديوان المظالم: " أن تتبين الدائرة جدية الطلب الأصلي بأن تكون دعوى قائمة بحسب الظاهر ـ دون قصد لأصل النزاع ـ على أسباب جدية ومقبولة "(٢).

على هذا يكون الحكم الصادر بوقف التنفيذ منبت الصلة بموضوع الدعوى الأصلي، فهو لا يمس أصل النزاع ولا يتعرض لموضوعه، كما أن حكم الدائرة بوقف التنفيذ لا يعني ـ قطعاً ـ أنها ستحكم في الموضوع بإلغاء القرار الإداري المطعون فيه، كما أن حكمها برفض طلب الوقف لا يعني أنها ستحكم بصحة القرار المطعون فيه (٣).

بيد أن هذا ليس في كل أحوال دعوى الوقف، فهناك بعض الأحكام لوقف التنفيذ يمس فيها أصل موضوع النزاع؛ بل ويؤثر فيه، فهذا الحكم وإن كان وقتيّاً إلا أنه قد يضع الخصوم في موضع نهائي من حيث الواقع في بعض الأحيان(٤).

ومن أمثلة ذلك، ما إذا كان الهدف الأساسي الذي يريده الطاعن في القرار هو ما ستلبيه له الدائرة بوقف تنفيذ القرار ذاته، كوقف القرار الصادر بمنع مواطن من السفر؛ حيث يصدر الحكم بوقف قرار منع السفر، بذلك لا يكون الحكم في أصل النزاع بصحة

---

(١) حمدي عكاشة: القرار الإداري، ص ٩١٦، عبدالغني بسيوني: وقف تنفيذ القرار الإداري، ص ٢٢١.

(٢) حكم الديوان رقم ١/د/١/٧ لعام ١٤٠٥ هـ (غير منشور).

(٣) حسني عبدالواحد: تنفيذ الأحكام الإدارية، ص ٢٠٢.

(٤) المرجع السابق، ص ٢٠٣.

قرار منعه من السفر أي فائدة بعد ذلك، ومن ذلك أيضاً، ما إذا كان وقف تنفيذ قرار معين بمثابة إلغاء نهائي له، كقرار الامتناع عن قبول الاستقالة الحكمية إذ يعني: وقف تنفيذه قبول هذه الاستقالة(١).

وهذا لا يعني عدم وقف تنفيذ القرار؛ بل يجوز وقفه حماية لطالب الوقف وعدم حرمانه من الحق الذي كفله النظام له؛ لأنه ما دامت نتائج التنفيذ قد يتعذر تداركها فإن للدائرة أن تقضي بوقف التنفيذ متى رأت وجهاً لذلك حتى ولو كان هناك ظروفاً تجعل وقف التنفيذ أبلغ أثراً في قوة النفاذ العاجل للقرار الإداري وإلا لحرم المتقاضون من حق أعطاه النظام إياهم(٢).

كما أن هناك ما يجعل القاضي في دعوى الموضوع يتقيد بحكم الوقف ولا يستطيع مخالفته؛ حيث يعتبر الحكم جائزاً لحجية الحكم المقضي به، وهو حكم قطعي له مقومات الأحكام وخصائصها وإن كان الحكم مؤقتاً بطبيعته يتعلق بالمسائل الفرعية التي يلزم البت فيها قبل النظر في موضوع الدعوى، كالدفوع التي يثيرها أحد أطراف الدعوى بعدم قبولها أو بعدم اختصاص الدائرة في نظر طلب الوقف أو أن القرار المطعون فيه ليس نهائيّاً؛ إذ إن قضاء الدائرة في هذا كله ليس قطعيّاً فحسب؛ بل هو نهائي - أيضاً - وليس مؤقتاً، فيقيدها عند نظر طلب إلغائه(٣).

بذلك لا يجوز للقضاء الإداري إذا ما فصل في دفع من هذا القبيل أن يعود عند نظر طلب الإلغاء فيفصل فيه من جديد؛ لأن حكمها الأول قضائي ونهائي حائز لحجية الأحكام، يعتبر قضاء قطعيّاً تستنفد به الدائرة ولايتها في نظر الدفوع الشكلية وغيرها من المسائل الفرعية التي ترتبط بالدعوى الفرعية (دعوى الوقف) والدعوى الأصلية (دعوى الإلغاء)(٤).

---

(١) حمدي عكاشة: المرجع السابق، ص ٣٩٢.

(٢) عبدالحكيم فودة: الخصومة الإدارية، ص ٤٠٨.

(٣) عبدالغني بسيوني: المرجع السابق، ص ١٤٨.

(٤) محمد فؤاد عبدالباسط: وقف تنفيذ القرار، ص ٧٣٧.

وحكمة ذلك، تتمثل في أن الفصل في هذه الدفوع يعد المرحلة الأولى لنظر أي نزاع، وعدم الفصل فيها أو الفصل فيها مع بقاء هذا الفصل مهلهلاً تبعاً لطبيعة الوقف المؤقتة يناقض الأصل الذي يوجب الفصل في هذه الدفوع قبل السير في الدعوى مع اعتبار حجيتها وقطعيتها، كما أنه قد يعني خروج المنازعة برمتها من اختصاص الدائرة أو أنها غير مقبولة شكلاً مع بقائها منظورة أمام قاضي الموضوع في دعوى الإلغاء.

إن الفصل في هذه المسائل الفرعية أمر لازم على القاضي ولا مساس فيه باصل النزاع المتعلق بإلغاء القرار، ومما يبرر هذا الإلزام، هو أن القاضي إذا لم يفصل في هذه الدفوع سيعد سكوته عنها بمثابة رفض ضمني لها، وهو كذلك حكم قطعي له حجيته التي تفيد القاضي عند نظر الدعوى الأصلية، فلا يستطيع معاودة النظر فيها، أي: أنه سيتقيد بشيء لم يفصل فيه أصلاً شأنه في ذلك شأن القضاء الصريح القطعي في هذا الخصوص، فكلاهما يقيد الدائرة لدى نظر طلب الإلغاء، أي: الشق الموضوعي للدعوى[1].

نخلص مما سبق إلى أنه ينبني على الحكم في دعوى وقف التنفيذ عدم المساس بأصل الدعوى الموضوعية المتعلقة بإلغاء القرار الإداري، وأن حكم وقف التنفيذ حكم قطعي، سواء بالاستجابة إلى طلب وقف التنفيذ أو رفضه، وأنه يتمتع بمقومات الأحكام وخصائصها، ويحوز قوة الشيء المحكوم فيه في الخصوص الذي صدر فيه، ويترتب على كون الحكم الصادر بوقف التنفيذ حكماً قطعياً أنه يجوز الطعن فيه بشكل مستقل بكافة طرق الطعن المقررة ضد الحكم الذي يصدر في موضوع الدعوى.

الجانب الثاني: أنه حكم قطعي، فإنه حكم مؤقت مثله في ذلك، مثل جميع الأحكام الصادرة في الأمور المستعجلة التي تسبق الفصل في موضوع الدعوى.

والقاعدة العامة في هذا المجال: أن الحكم المؤقت لا يقيد قاضي الموضوع عندما يفصل في دعوى الإلغاء ذاتها، فإن الحكم في طلب وقف التنفيذ، سواء صدر بالموافقة على الوقف أو رفضه، قد يتفق مع مضمون الحكم في الدعوى وقد يختلف معه، وهذا معنى عدم المساس بالدعوى الموضوعية.

---

(١) محمد فؤاد عبدالباسط: وقف تنفيذ القرار، ص ٧٦١.

وعلة ما سبق: أن الدائرة وهي تفصل في طلب وقف التنفيذ، تبحث عن مدى توافر الشروط الشكلية والموضوعية للحكم بوقف تنفيذ القرار، وإلى أي حدٍّ يتوافر الاستعجال وجدية الأسباب التي ترجح احتمال عدم مشروعية القرار حتى تقضي بوقف تنفيذه، وأما عند تصديها لموضوع الدعوى، وهو طلب إلغاء القرار الإداري، فإنها تتعمق في البحث وتفحص الدعوى من جميع جوانبها وتتحرى عن مدى مشروعية القرار؛ حتى تصدر حكمها الموضوعي الذي يختلف بطبيعة الحال عن الحكم المؤقت(١).

الفرع الثاني ـ وقت دخول حكم الوقف حيز التنفيذ.

على الرغم من أن طبيعة حكم وقف التنفيذ طبيعة مؤقتة ويتمتع بشيء من الحجية أو بحجية محدودة، إلا أنه ملزم للخصوم، مقيد للقاضي فلا يجوز العدول عنه أو تعديله جزئيّاً أو كليّاً طيلة بقاء الحكم ذاته أو حتى يصدر الحكم بالإلغاء في الدعوى الموضوعية، وهذه الحجية التي يتمتع بها حكم وقف التنفيذ تستمر ما بقيت ظروف دون تغيير إلى أن يصدر الحكم الموضوعي، وهذه الظروف في حال تغيرها تخول صاحب الشأن التقدم بطلب جديد إذا ما رفض طلب وقف التنفيذ الأول، رغم أن ذلك يعد مخالفة للقواعد العامة للحجية.

وهذا الطلب الجديد من قبل صاحب الشأن معروف في فرنسا؛ حيث يسلم بوجوده مجلس الدولة؛ شريطة أن يحدث تغيراً في العوامل الثانوية أو الواقعية التي أدت إلى إصدار الحكم السابق بالرفض، والحال نفسه أمام القضاء الإداري المصري، أما القضاء الإداري السعودي، فعلى الرغم من عدم وجود أحكام قضائية تشير إلى مثل ذلك إلا أنه تأسيساً على الحجية المؤقتة لحكم وقف التنفيذ، فإنه يمكن تقديم هذا الطلب الجديد في حال تغير الظروف التي صدر فيها الحكم الأول(٢).

---

(١) محمد كامل ليلة: الرقابة على أعمال الإدارة، ص ١٢٧٦، محمد رفعت عبدالوهاب: القضاء الإداري، ص ٢٨٩، عبدالغني بسيوني: وقف تنفيذ القرار الإداري، ص ٢٢٥ ــ ٢٢٨، فهد الدغيثر: وقف تنفيذ القرارات الإدارية، ص ٩٠-٩١.

(٢) فهد الدغيثر: المرجع السابق، ص ٩٢، ٩٣، محمد منير كمال الدين: قضاء الأمور الإدارية المستعجلة، ص ٥٠٣، انظر: حكم الديوان رقم ١/د/١/٧ لسنة ١٤٠٥هـ (غير منشور).

أما فيما يتعلق بالحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ في حال تقديم طلب جديد، فإنه لا يكون واجب النفاذ إلا بعد إعلانه للمحكوم عليه، ومضي ثلاثين يوماً دون التقدم بطلب تدقيق الحكم أمام الديوان، وهذا ما نصت عليه المادة الحادية والثلاثون من قواعد المرافعات أمام الديوان.

ومن أحكام الديوان في هذا الشأن؛ حيث ورد في أحد الأحكام ما نصه: "حكمت الدائرة بإلزام أمانة... وبوقف القرار " فهذا الحكم صدر بوقف تنفيذ القرار، وأن الدائرة قد حكمت على هذه الأمانة دون حضورها إمعاناً في الأخذ بالاستعجال الذي تتطلبه القضية، مما يعني وجوب نفاذ حكمها بوقف القرار وإن لم تمض مدة الطعن ضده (١).

ويأخذ القضاء في مصر بهذا الاتجاه؛ حيث يذهب إلى وجوب نفاذ حكم وقف التنفيذ دون انتظار مدة الطعن؛ بل وإمعاناً في ذلك، لا يشترط إعلان الحكم؛ إذ يجوز تنفيذ الحكم بمسودته وبغير إعلان ودون التقيد بالساعات المقررة للتنفيذ أو بأيام العمل الرسمية - أيضاً - وهذا يعد تجاوباً مع ظروف الاستعجال التي تحيط بحكم وقف تنفيذ القرار الإداري ولا يعني الإسراع في تنفيذ الحكم، عدم قابليته للطعن ضده؛ بل هو حكم له مقومات الأحكام وخصائصها، فباب الطعن ضده مفتوح خلال المدة المقررة للطعن في الأحكام(٢).

أما إذا لم يقم صاحب الشأن بالطعن في الحكم الصادر في الموضوع خلال الميعاد القانوني، فإن هذا الحكم يكون قد تحصن في مواجهته، ويكون الحكم حالتئذٍ واجب النفاذ ما لم يكن قد تم تنفيذه بموجب مسودة الحكم(٣).

وهذا نفسه ما استقرت عليه أحكام ديوان المظالم في المملكة؛ حيث يقتصر حكم وقف التنفيذ من حيث محله على الآثار المستقبلية للقرار، بمعنى: أنه لا يسري بأثر رجعي، وهذا أمر يستفاد من مجمل أحكام الديوان الصادرة في هذا المجال، وبذلك

(١) حكم الديوان رقم ١/د/ف/٧ لسنة ١٤١٧هـ (غير منشور).

(٢) محمد فؤاد عبدالباسط: وقف تنفيذ القرار الإداري، ص ٧٠٧.

(٣) المرجع السابق، ص ٧٨٧.

يكون الحكم بوقف التنفيذ قائماً منذ لحظة إصداره من الدائرة إلى حين الفصل في الموضوع، "وبناء على ما تقدم، فإن الدائرة تأمر بوقف تنفيذ قرار.. ريثما يتم الفصل في أصل الدعوى المنظورة لدى الدائرة"(١).

ويذهب الدكتور/ فهد الدغيثر إلى القول - في هذا المجال -: إنه لا يوجد ما يمنع من الأخذ بفرضية وقف التنفيذ لفترة معينة، أو جعلها متعلقة بإجراء معين غير الفصل في موضوع النزاع، وهذا الرأي في حقيقة الأمر لا يتنافى مع الطبيعة المؤقتة لحكم وقف التنفيذ، وفي مطلق الأحوال فالأمر يخضع للتوازن الواجب قيامة بين احترام امتيازات الإدارة فيما يتعلق بالتنفيذ المباشر لقراراتها وحسن سير المرفق من جهة، ومن جهة أخرى الاعتبارات التي يمليها الاستعجال وضرورة تفادي وقوع الأضرار (٢).

وعليه إذا ما صدر الحكم بوقف التنفيذ، فإن على الإدارة الالتزام بوقف قرارها وإزالة آثاره امتثالاً لهذا الحكم والمبادرة إلى العمل بمقتضاه والكف عن موالاة التنفيذ، ومن أمثلة ذلك: إذا صدر حكم بوقف قرار يمنع مواطناً من السفر، فإن هذا يعني السماح له بالسفر، ووقف قرار يمنع دخول الامتحان لبعض الطلبة يقتضي ذلك السماح لهؤلاء الطلبة بدخول الامتحان.

وعلى خلاف ما تقضي به القواعد العامة لحجية الأحكام القضائية من أنه لا يجوز النظر في الدعوى مرة أخرى متى ما رفضت حالة اتجاه الخصوم ومحل الدعوى إلا أنه في دعوى وقف التنفيذ يجوز رفعها مرة أخرى في حال تغير الظروف بخاصة تلك التي تستدعي وقف تنفيذ القرار؛ تجنباً للآثار التي يتعذر تداركها (٣).

من ذلك ننتهي إلى أن الوقت الذي يدخل فيه حكم وقف التنفيذ حيز التنفيذ الواقعي يكون بعد إعلانه لأصحاب الشأن ما لم ينص الحكم على تنفيذه دون إعلان بموجب مسودته الأصلية؛ اتساقاً مع عنصر الاستعجال في الدعوى برمتها، ويترتب على

(١) حكم الديوان رقم ٣١/٢/ت لعام ١٤٠٤هـ (غير منشور).

(٢) فهد الدغيثر: المرجع السابق، ص ٨٧.

(٣) المرجع السابق، ص ٩٣.

تنفيذ الحكم، وقف تنفيذ القرار على الفور بحيث يعود الحال إلى ما كان عليه قبل إصدار القرار، ويظل القرار موقوفاً حتى يتم الفصل في الخصومة الموضوعية المتعلقة بطلب إلغاء القرار.

أثر الطعن على تنفيذ حكم الوقف:

إذا كان حكم وقف تنفيذ القرار الإداري يكون واجب النفاذ بمجرد إعلانه لأصحاب الشأن، فماذا لو تم الطعن في هذا الحكم، وقد ذكرنا سابقاً أن تنفيذ الحكم الصادر بوقف تنفيذ القرار الإداري لا يمنع من الطعن فيه استقلالاً لدى الجهة القضائية المختصة، وهل لهذا الطعن أثر في تنفيذ حكم الوقف؟ نحاول إيضاح ما سبق على الوجه الآتي:

في فرنسا: يختص مجلس الدولة بالنظر في الطعون المقدمة ضد أحكام وقف تنفيذ القرارات الإدارية، وقد أعطى النظام لأصحاب الشأن الحق في استئناف الأحكام التي قضت بوقف التنفيذ أو تلك التي رفضت بدون تفرقة، وحدد النظام مدة خمسة عشر يوماً للطعن في أحكام المحاكم الإدارية المتعلقة بوقف التنفيذ، وهي مدة قصيرة بالمقارنة مع المدة العادية المقررة للطعن بالاستئناف المحددة بشهرين، كما أن من سلطة المحاكم الاستئنافية إلغاء الأحكام الصادرة من المحاكم الإدارية بوقف تنفيذ القرارات الإدارية في حالة التحقق من أن الوقف سينتج عنه ضرر جسيم بحقوق المستأنف أو بمصلحة عامة(١).

أما عن الطعن أمام القضاء الإداري في مصر، فإن بابه مفتوح أمام أصحاب الشأن ورئيس هيئة مفوضي الدولة في خلال ستين يوماً من تاريخ صدور الحكم سواء أمام محكمة القضاء الإداري أو الإدارية العليا، هذا ويتم الطعن في أحكام وقف التنفيذ بعد صدورها باعتبارها أحكاماً وقتية صادرة أثناء سير الدعوى، وكذلك على أساس أن حكم وقف التنفيذ حكم قطعي يجوز الطعن فيه استقلالاً فور صدوره (٢).

أما فيما يتعلق بتدقيق الأحكام أمام ديوان المظالم في المملكة، فإنه منذ نشأته دأب على إخضاع الأحكام المستعجلة عموماً، ومنها أحكام وقف التنفيذ بطبيعة الحال

---

(١) عبدالغني بسيوني: المرجع السابق، ص ٢٤٥، ٢٤٦.

(٢) المرجع السابق، ص ٢٤٦، ٢٤٧.

للتدقيق، وهذا المبدأ من المبادئ المستقرة في عمل الديوان وحتى قبل صدور نظام المرافعات والإجراءات أمامه [1].

ومن أحكام وقف التنفيذ التي طلب تدقيقها، جاء: "ولا يوجد بحسب الظاهر ما يبرر سحب العمل من المدعي، فإن ركن الجدية يكون متوافر في طلب وقف تنفيذ قرار السحب... ومن حيث إنه فيما يتعلق بركن الاستعجال، فإنه مما لا شك فيه أن سحب العمل بالنسبة إلى عقد الصيانة المبرم مع المدعي سيؤدي إلى آثار يتعذر تداركها... فلهذه الأسباب حكمت الدائرة بوقف تنفيذ القرار الصادر من المدعى عليها بسبب العمل من المدعي"[2].

والحكم السابق طلب تدقيقه من قبل المدعى عليها، وقد صدر حكم هيئة تدقيق القضايا بما يلي: "... أن تنفيذ هذا القرار يترتب عليه آثار مالية يمكن تداركها ماليّاً بالتعويض إن كان له محل فيما لو قضي بإلغاء هذا القرار ومن ثم فقد يتخلف ركن الاستعجال في طلب وقف تنفيذ هذا القرار، مما يجعله جديراً بالرفض دون حاجة للبحث في ركن الجدية... ولهذه الأسباب وبعد المداولة حكمت هيئة التدقيق بنقض الحكم رقم ١٧ / ١ / د / ١ / ٤ لعام ١٤١٢هـ.. وبرفض طلب وقف تنفيذ القرار... "[3].

بيد أن الديوان عدل عن هذا المبدأ من خلال بعض أحكامه التي ذهب من خلالها إلى عدم تدقيق الأمر الوقتي وهو من الطلبات العاجلة، وبذلك يدخل حكم وقف تنفيذ القرار الإداري ضمن هذا العدول. ونسوق حكماً يدل على ذلك، جاء فيه ما نصه: "وحيث إن مقتضى ما تقدم أن الأمر الوقتي مجرد إجراء عاجل تأمر به الدائرة المختصة في خلال مدة قصيرة وهي أربعة وعشرون ساعة من تاريخ تقديم الطلب أو إحالته إليها؛ لمواجهة آثار يتعذر تداركها إلى حين الفصل في أصل النزاع، فمن ثم لا يكون هذا الأمر

---

(١) حكم الديوان رقم ١٠ / د / ١ / ٣ بتاريخ ٢٥ / ٥ / ١٤٠٤هـ وقد صدر قرار هيئة التدقيق برقم ٣١ / ٢ / ت لعام ١٤٠٤هـ. أي: قبل صدور قواعد المرافعات؛ حيث صدرت بتاريخ ١٦ / ١١ / ١٤٠٩هـ (غير منشور).

(٢) حكم التدقيق رقم ١٠٨ / ت / ١ لعام ١٤١٢هـ (غير منشور).

(٣) حكم التدقيق رقم ١٠٨ / ت / ١ لعام ١٤١٢هـ (غير منشور).

الوقتي من الأحكام القضائية الخاضعة للتدقيق؛ ذلك أن النص يوجب على الدائرة المختصة إصدار أمرها العاجل خلال أربع وعشرين ساعة إذا قررت وجود آثار يتعذر تداركها، فمن ثم يتميز الأمر العاجل بطابع السرعة التي تتنافى مع دراسة الأوراق وتمحيصها وصولاً للفصل في النزاع، وذلك لا يتمشى مع إجراءات التدقيق التي توجب بمقتضى نص المادة إحدى وثلاثون من قواعد المرافعات والإجراءات عدم تنفيذ الحكم واحتفاظ الدائرة بملف القضية لمدة ثلاثين يوماً بعد تاريخ تسليم نسخة إعلام الحكم إلى أصحاب الشأن.. وذلك كله يتنافى مع طابع العجلة والسرعة والتي نتميز بها الأوامر الوقتية ومن ثم لا تسري أحكام المادة إحدى وثلاثين المشار إليها على الأوامر الوقتية العاجلة التي تصدر؛ وفقاً للمادة السابعة، ومن جهة أخرى، فإن الأمر الوقتي ليس حكماً في الدعوى من الناحية الشكلية وليس فصلاً في النزاع ولا يترتب عليه إعطاء أي مركز أو ميزة لأي من الخصوم في الدعوى... "(١).

والذي يتضح لنا من الحكم السابق أن إخضاع الأحكام المستعجلة ومنها حكم وقف التنفيذ للتدقيق لا يتمشى ولا يساير ما قضت به المادة السابعة؛ حيث يخالفها نصّاً وروحًا؛ لأن التدقيق في ذاته ينفي صفة الاستعجال.

كما أن ذلك يستوجب وقف نظر القضية الموضوعية (دعوى الإلغاء)؛ لأن التدقيق يقتضي رفع كامل أوراق الدعوى لهيئة التدقيق حتى يمكنها الاطلاع على كافة مستندات وملابسات الدعوى بنفسها، فالحكم لوقف تنفيذ القرار الإداري تختلف طبيعته عن الحكم بإلغاء القرار؛ لأن الحكم بوقف التنفيذ ـ كما هو معروف سلفاً ـ لا يمس أصل الحق ولا يترتب عليه آثار جوهرية كما في الفصل في الدعوى الموضوعية وهي الأصل.

نخلص إلى أن الحكم بوقف تنفيذ القرار الإداري يتم تنفيذه بوقف آثار القرار الإداري فور إعلام أصحاب الشأن بذلك، وأن الطعن في هذا الحكم بالتدقيق يخرجه من دائرة الاستعجال التي وصم بها حكم الوقف، ومن هنا كان اتجاه ديوان المظالم في هذا السبيل؛ لتنافي طبيعة الاستعجال مع طبيعة التدقيق.

---

(١) حكم الديوان رقم ٢٣/ت/١ لعام ١٤١٧هـ في القضية رقم ١٤٢٨/١/ق لعام ١٤١٦هـ (غير منشور).

المطلب الثالث: أثر الحكم في دعوى الإلغاء على حكم وقف التنفيذ.

الحكم الصادر في دعوى وقف التنفيذ هو حكم وقتي، ونهاية تأقيته تكون بصدور الحكم في موضوع الدعوى بإلغائه أو بصحته، ومما لا ريب فيه أن صدور الحكم في الدعوى الأصلية الخاصة بطلب إلغاء القرار الإداري له أثر مباشر على الحكم الذي صدر من قبل في طلب وقف تنفيذ القرار المطلوب إلغاؤه، سواء كان هذا الحكم بإلغاء القرار الإداري، أو برفض الدعوى [1].

فإذا صدر الحكم بإلغاء القرار الإداري، فإن الحكم يلغي القرار ويعدمه من تاريخ صدوره، وهذا يعني: استمرار نفاذ حكم وقف تنفيذ القرار في واقع الأمر؛ لأن وقف التنفيذ ما هو إلا إلغاء مؤقت للقرار إلى حين الفصل في دعوى الإلغاء، فالحكم الذي يقضي بإلغاء القرار الإداري، يعني: التأكيد لما سبق أن صدر به حكم الوقف من أن القرار يظهر أن فيه ما يشوبه أو يؤدي إلى بطلانه، وهذا يعني أن حكم وقف التنفيذ كان صائباً في استناده إلى الأسباب الجدية التي رجحت الحكم بإلغاء القرار المطعون فيه[2].

وهذا لا يعني فقط استمرار نفاذ الحكم القاضي بالإيقاف من حيث الواقع؛ بل يتعدى ذلك ليلزم الإدارة بإعادة الحال إلى ما كانت عليه قبل صدور قرارها الإداري؛ إذ إن وقف التنفيذ قد يكون مقتصراً حين صدوره على وقف استمرار تنفيذ القرار دون المطالبة بإعادة الحال إلى ما كانت عليه، ومن ثم فصدور الحكم بالإلغاء يعتبر إنهاء لحكم الوقف وإزالة لوجوده القانوني وبدء العمل بمقتضى حكم الإلغاء[3].

أما إذا صدر الحكم في دعوى الإلغاء بالرفض، فإن الحكم الصادر بوقف التنفيذ ينتهي أثره ويصبح بلا موضوع، وتعود القوة التنفيذية للقرار الموقوف حتى عند عدم النص على ذلك في الحكم الموضوعي.

---

(١) حسني سعد عبدالواحد: تنفيذ الأحكام الإدارية، ص ٢٠٣.

(٢) عبدالغني بسيوني: المرجع السابق، ص ٢٥٠.

(٣) حسني سعد عبدالواحد: المرجع السابق، ص ٢٠٤.

ونظراً للارتباط الدائم بين طلب وقف تنفيذ القرار الإداري وطلب إلغائه، فإنه يترتب على هذا الارتباط انسحاب أثر التنازل عن دعوى الإلغاء في الواقع إلى الحكم بوقف التنفيذ، ومن ثم يتعين القضاء بإلغاء الحكم الصادر بوقف تنفيذ القرار المطعون فيه وبرفض الدعوى - كذلك -[1].

فالمدعي إذا تنازل عن دعوى الإلغاء - كأصل لدعوى الوقف - أو ترك الخصومة فيها، فإن ذلك يعني تنازله عن وقف التنفيذ؛ بل يعد إنهاء مباشراً لحكم وقف التنفيذ، فالتنازل عن الدعوى، تنازلٌ عن المطالبة بإلغاء القرار وما يندرج تحته وهو طلب الوقف.

وينبني على ما تقدم أنه لا يجوز النظر في الشق المستعجل الذي تم الطعن فيه بعد فوات ميعاد الطعن في الشق الموضوعي للدعوى وصيرورة الحكم الموضوعي نهائيّاً، فصيرورة الحكم الموضوعي نهائيّاً بعدم الطعن فيه خلال الميعاد والاقتصار في الطعن على الشق المستعجل، وعليه لا يجوز للدائرة النظر في الشق المستعجل[2].

فحكم وقف التنفيذ ليس له حجية بالنسبة لحكم دعوى الإلغاء - وبالتالي حكم وقف التنفيذ - لا يقيد قاضي الإلغاء؛ لأنه حكم في طلب مستعجل سابق على الحكم بالإلغاء[3].

هذا هو أثر الحكم في دعوى الإلغاء وانعكاسه على الحكم الصادر في دعوى وقف التنفيذ، فالحكم في دعوى وقف التنفيذ يتأثر تأثيراً مباشراً بالحكم في دعوى الإلغاء سلباً وإيجاباً، فإذا صدر الحكم بإلغاء القرار الإداري، فإن حكم وقف التنفيذ يتحصن وتستبين صحة أسانيده التي اعتمد عليها الحكم، أما إذا صدر الحكم برفض دعوى الإلغاء، فإن هذا ينعكس على حكم وقف تنفيذ القرار ويؤدي إلى إعدامه كليّاً وفي الوقت ذاته يتحصن القرار الإداري ويتم تنفيذه تنفيذاً مباشراً من قبل الجهة الإدارية التي أصدرته؛ لأنه حالتئذٍ يكون قد اعتصم بالحكم الصادر برفض دعوى الإلغاء، وهكذا ترتبط الدعويان وجوداً وعدماً رغم اختلاف محل كل منهما.

(١) حكم الإدارية العليا في مصر ٢٤/١/١٩٨١م الطعن رقم ٥٤٤ لسنة ٢٥ ق، وحكم آخر في ١١/١١/١٩٦١م في الطعن رقم ٢١٥.

(٢) حكم الإدارية العليا بتاريخ ١٥/٤/١٩٨٣م الطعن رقم ٢٥٧ لسنة ٢١ ق.

(٣) فهد الدغيثر: المرجع السابق، ص ٩٣.

المطلب الرابع: حجية الحكم في الفقه الإسلامي.

الحكم القضائي إذا صدر وفق أصوله الشرعية، يصبح واجب التنفيذ بالنسبة للمنازعة التي صدر فيها، بحيث لا يجوز للقاضي الذي أصدره أن يرجع عنه ولا لغيره من القضاة أن ينقضوه، ولو كان مخالفاً لمذهبهم(١).

فالحكم قد يصدر في أمر غير مجتهد فيه، فإن كان موافقاً لما تقتضيه النصوص والإجماع، فلا شك في حجيته ووجوب تنفيذه على جميع من يعرض عليهم بعد ذلك، وأما إن كان مخالفاً للنصوص والإجماع فينبغي نقضه ولا يجوز تنفيذه.

وقد يصدر الحكم القضائي في أمر اجتهادي بين الفقهاء، فيكون لازماً ويجب تنفيذه، على أي قاضٍ ينظر فيه بعد ذلك، كما أنه لا يجوز نقضه، لا من قبل القاضي الذي أصدره ولا من قبل غيره، فالواجب على القاضي أن ينفذ قضايا القضاة التي ترفع إليه... وإذا قضى بقول البعض وحكم بذلك، ثم رفع إلى قاضٍ آخر يرى خلاف ذلك، فإنه ينفذ هذا الحكم ويمضيه، ولو قضى بإبطاله ونقضه، ثم رفع إلى قاضٍ آخر، فإن هذا القاضي الثالث ينفذ قضاء الأول ويبطل قضاء الثاني؛لأن قضاء الأول في موضوع الاجتهاد، والقضاء في موضوع الاجتهاد نافذ بالإجماع ورافع للخلاف، فكان الثاني بقضائه بطلان الأول المخالف للإجماع(٢).

وما سبق يبين معنى قول الفقهاء: إن الدعوى إذا فصلت مرة وحكم فيها بمقتضى الشرع لا تنقض ولا تعاد(٣).

هذه هي القاعدة العامة في الشريعة الإسلامية؛ حيث تجعل للحكم حجية محكمة وتضفي عليه احتراماً لازماً.

أثر الحكم القضائي:

١- يتمثل الأثر الأول للحكم القضائي في أنه يؤدي إلى فصل الخصومة وإنهاء النزاع

---

(١) شرح الخرشي على مختصر خليل ٧/١٦٦، عدة أرباب الفتاوى، ص ٢٧٢.

(٢) أدب القضاء لابن أبي الدم، ص ١٦٤، فقرة ١٢٥ وأدب القاضي للطبري ٢/٣٧٢، فقرة ٤٠٠ وأدب القاضي للخصاف، ص ٣٣٩ وعدة أرباب الفتاوى، ص ٢٧٣.

(٣) العقود الدرية لابن عابدين ١/٢٩٨.

المتعلق بالحق المحكوم فيه، وعدم جواز إعادة طرح النزاع من جديد مستقبلاً، فالمنازعة تنتهي ويحصل صاحب الحق على حقه ويمنع الخصم من المعارضة؛ لأن بيده حكماً قضائيّاً مؤيداً بقوة الدولة يحمي حقه الذي تضمنه الحكم، فالحكم القضائي هو: "فصل الخصومات وقطع المنازعات"(١).

فالقضاء هو: "فصل الخصومة بين خصمين فأكثر بحكم الله تعالى"(٢).

وهو كذلك ـ أي الحكم الشرعي ـ الإلزام به وفصل الحكومات أي: الخصومات(٣).

وعندما ينتهي النزاع والخصومة بعد صدور الحكم، فهذا يعني عدم جواز طرحه مرة ثانية أمام القضاء، فالدعوى متى فصلت مرة بالوجه الشرعي لا تنقض ولا تعاد؛ حيث لا فائدة في إعادتها(٤) وهذا معنى: أن الحكم يكتسب حجية مطلقة وبذلك يلزم تنفيذه.

٢- الأثر الثاني يتمثل في ثبوت الحق المحكوم به وتقويته، وهذا الأثر يترتب على الأثر السابق، وهو يؤدي إلى تساؤل مؤداه. هل الحق المحكوم به أو الحكم الشرعي الذي ألزم القاضي به موجود قبل الحكم القضائي؟ أم أن الحكم الذي أنشأه، أو بمعنى آخر: هل الحكم القضائي كاشف أي مظهر أم مثبت للأمر الشرعي؟

وفي الإجابة عن هذا التساؤل نقول: اختلف السادة الفقهاء على قولين:

القول الأول: ذهب الجمهور إلى أن الحكم القضائي مظهر للحق أو للأمر الشرعي وليس منشئاً له؛ لأن المحكوم به كان ثابتاً قبل الحكم ودور الحكم يكمن في إظهاره وتبينه وإلزام الخصم به(٥).

---

(١) الدر المختار للحصكفي ٥/٣٥٢.

(٢) مغني المحتاج للشربيني ٤/٣٧٢.

(٣) شرح منتهى الإرادات للبهوتي ٣/٤٥٩.

(٤) العقود الدرية لابن عابدين ١/٢٩٨.

(٥) الفواكه البدرية لابن الغرس، ص ٨، الدر المختار للحصكفي ٥/٤٧٩، شرح مجلة الأحكام العدلية لعلي حيدر ٤/٦٠٧، أدب القضاء لابن أبي الدم، ص ٢٨٣، فقرة ١١٨ و ٢٧٦ و ٥٦٩ وأدب القاضي للطبري ٢/٣٧٢، فقرة ٤٠١ تخريج الفروع على الأصول للزنجاني، ص ٣٧٢، شرح عماد الرضا للمناوي ١/٣٠٥.

القول الثاني: وهو للإمام أبي حنيفة؛ حيث يرى أن حقيقة الحكم إثبات للمحكوم به وإنشاء له[1].

وما قال به الإمام أبو حنيفة لم يسلم به فقهاء مذهبه؛ حيث دافعوا عن الإمام ونفوا عنه هذا القول، وقالوا: التحقيق في هذه المسألة أن الحكم مظهر للأمر الشرعي وليس مثبتاً له، فالأمر الشرعي ثابت تقديراً والقضاء يقرره في الظاهر لا أن القضاء أثبت أمراً لم يكن؛ وذلك أن الشرع قد يعتبر المعدوم موجوداً أو الموجود معدوماً، فالحكم القضائي يصان عن النقض والإلغاء ما أمكن، ولو رجع الشهود عن شهادتهم بعد الحكم لم ينقض وضمنوا ما تلف بشهادتهم وذلك لأن رجوعهم يعتبر تناقضاً، ولا ينقض الحكم بالمتناقض كما لا يحكم به أما الحكم بالشهادة التي رجع عنها بعد صدور الحكم، فإن تلك الشهادة تعتبر أقوى من رجوعهم؛ لاتصالهم بالحكم[2].

٣- الأثر الثالث للحكم القضائي، هو القابلية للتنفيذ؛ حيث بمقتضاه تعود الحقوق إلى أصحابها، فإذا لم يقبل الحكم التنفيذ، فإنه يعتبر فاقداً القيمة، وفي ذلك يقول عمر ابن الخطاب -رضي الله عنه- في رسالته إلى أبي موسى: "فإنه لا ينفع تكلم بحق لا نفاذ له"[3].

٤- الأثر الرابع للحكم القضائي اللزوم، ولزوم الحكم يعني: ثباته ودوامه كعدم جواز الرجوع عن الحكم وعدم جواز نقضه ويترتب على ذلك حجيته؛ حيث كان مجتهداً، مستوفياً شرائطه الشرعية[4].

كما أن مرجع لزوم حكم الحاكم ووجوب امتثاله وتحريم نقضه، يرجع إلى كونه مطابقاً للحق وعدم لزومه وجواز نقضه وعدم امتثاله، يرجع إلى كونه مخالفاً للحق[4].

(١) تخريج الفروع على الأصول للزنجاني، ص ٣٧٢.

(٢) رد المحتار لابن عابدين ٥/ ٤٠٥.

(٣) سبق تخريجه، أصول المحاكمات الشرعية والمدنية للزحيلي، ص ٢٥٣، محمد نعيم ياسين: نظرية الدعوى، ص ٢٢٧.

(٤) البحر الرائق لابن نجيم ٦/ ٢٨١.

(٥) السيل الجرار للشوكاني ٤/ ٣٠٣.

فلزوم الحكم يلزم عدم جواز الرجوع عنه ولزومه للحكام الآخرين وعدم جواز نقضه ووجوب احترامه، ولزوم الحكم للخصم المحكوم له وعليه يظهر في عدم جواز إعادة طرح النزاع من جديد، ولزوم الحكم وأثره على المحكوم به يظهر في رفع الخلاف الفقهي.

فالحكم الذي استكمل شرائطه واستحق وصف اللزوم يشمل في نطاق لزومه الحاكم (القاضي) الذي أصدره والقضاة الآخرين، والمحكوم له والمحكوم عليه والمحكوم به - أيضاً - (١).

ومعنى ما سبق، لزوم الحكم للمحكمة وعدم جواز رجوع القاضي عن حكمه مادام قد استوفى الشروط المطلوبة فيكون الإلزام من القاضي على الخصوم ويصبح جاهزاً لتنفيذ مضمونه؛ حتى تكتسب أحكام القضاء صفة الاستقرار والثبات.

كما أن اللزوم والحجية تعني لزوم الحكم للقضاة كافة، فهي تعني لزوم الحكم من حيث أثره على المحكوم به ويعني ذلك رفع الخلاف الفقهي لأجل هذا الإلزام.

نخلص مما سبق أن حجية الشيء المحكوم به، تعني أن للحكم الصادر بين الخصوم حجية وإلزاماً من حيث عدم جواز إعادة النزاع من جديد أمام المحكمة التي أصدرت الحكم أو أمام غيرها، وحجية الشيء المحكوم به تثبت لكل حكم قطعي والأحكام في الشريعة الإسلامية متى استوفت شرائطها تكتسب قوة الأمر المقضي به وهذه المرتبة يصل إليها الحكم إذا أصبح نهائيّاً غير قابل للطعن.

وتطبيق ما سبق على دعوى وقف تنفيذ القرار الإداري إذا ما كان الحكم الصادر في هذه الدعوى حكماً مؤقتاً - كما سبق القول - فإنه وفقاً للقواعد الشرعية لا يكتسب قوة في الأمر المقضي به؛ لأنه يكون تابعاً للحكم الصادر في دعوى الإلغاء والحكم في هذه الدعوى يؤثر وجوداً وعدماً على الحكم الصادر في دعوى الوقف لتاقيته؛ لأن الحكم في دعوى الإلغاء حكم في أصل النزاع وبذلك يترك أثره في الدعوى التابعة.

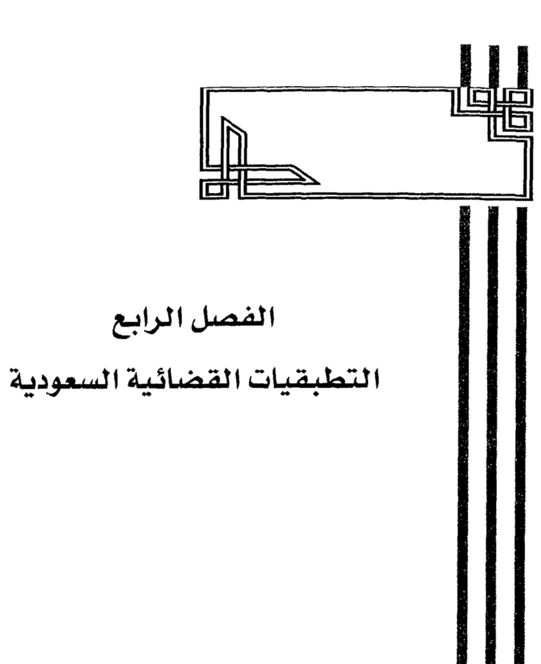
وعليه فالقول إن الحكم في دعوى الوقف حكم قطعي ليس قطعيّاً في موضوع النزاع؛ بل قطعي في شيء خارج عن الموضوع اتسم بسمات معينة فصدر فيها حكم قضائي خاص يكتسب القطعية فيما فصل فيه في وقت محدد ريثما يفصل في أصل الدعوى

---

(١) نظرية الحكم القضائي: عبدالناصر موسى أبو البصل، ص ٤٢١.

فلا يتعلق بأساس النزاع ولبه وهو إلغاء القرار الإداري أو عدم إلغائه، فالقطعية هذه لا شأن لها بموضوع النزاع وإنما في أمر خارج عن ماهية النزاع لذا قيل بأنه يكتسب حجيّة نسبية وبالتالي يكتسب الحكم قوة الأمر المقضي فيه من هذه الحيثية، كالحكم النهائي الصادر في دعوى الإلغاء وهي دعوى أساسية متى تحصن من الطعون وفوات المواعيد اكتسب قوة الأمر المقضي.

مما سبق يتبين لنا أن دعوى الوقف وإن كانت دعوى مستعجلة، استثنائية إلا أنها متفرعة من دعوى أخرى، فإذا كانت الدعوى الأصلية ـ دعوى الإلغاء ـ الحكم فيها ملزم وحجة مطلقاً فكذلك الحال بالنسبة لدعوى الوقف ولا فرق؛ لأنها فرع من أصل والفرع يتبع الأصل والتابع تابع؛ لكن الحجية فيها نسبية بسبب تأقيتها فهذه النسبية نابعة من طبيعة هذه الدعوى وإلا الحكم فيها نافذ وملزم جهة الإدارة بحكم قاضي المظالم، ومن جهة أخرى فالدعوى ـ كما تقدم ذكره ـ حكم القاضي فيها نافذ ملزم وهذه الدعوى كغيرها من الدعاوي فلئن يكون الحكم فيها ملزم وحجة من باب أولى وأحرى.



الفصل الرابع

التطبيقات القضائية السعودية

الفصل الرابع

التطبيق القضائي

في هذا الفصل نتناول ـ بالدراسة التحليلية ـ بعض القضايا الصادرة عن ديوان المظالم بالمملكة العربية السعودية بصفته جهة قضاء إداري، والمتعلقة بالأحكام الصادرة في دعوى وقف تنفيذ القرار الإداري محل البحث النظري؛ حيث سنقوم باختيار أهم خمس قضايا صدرت في هذا المجال وأحدثها من حيث الفصل فيها، فنقوم ببيان أهم وقائع هذه القضايا ومتعلقها النظامي، ثم نقوم ببيان الحكم الصادر فيها، وفي النهاية يأتي دور الباحث في تفنيد وقائع هذه القضايا كل على حدة بالتحليل والدراسة والاستنتاج المتعلق بالدراسة النظرية، وكذلك وجهة النظر فيما يتعلق بالحكم الصادر في كل قضية.

وبذلك تأتي الدراسة في الجانب التطبيقي على الوجه التالي:

أولاً: نطاق التطبيق:

١– النطاق المكاني.

٢– النطاق الزماني.

ثانياً: وقائع الدعوى.

ثالثاً: الحكم في الدعوى.

رابعاً: الاستنتاج الموضوعي.

التطبيق الأول

طلب وقف الحجز على أموال وممتلكات المدعى

أولاً ـ نطاق التطبيق:

١ـ النطاق المكاني: الدائرة الإدارية الثالثة ـ ديوان المظالم بالرياض.

٢ـ النطاق الزماني:

أـ القضية في عام ١٤٢٠هـ.

بـ الحكم في الدعوى في ٢٢/٣/١٤٢١هـ.

ثانياً ـ وقائع الدعوى:

١ـ ذكر المدعي أنه صرف من وزارة المالية مبلغ ٢٦,٢٨٢,٠٠٠ ريال مقابل عقار كان ملكاً له وذلك بوجه الخطأ؛ لأن العقار ملك لشخص آخر كان ابتاعه المدعي.

٢ـ اتضح للمدعى عليه (وزارة المالية) خطأ الصرف للمدعي، فقامت بمطالبته بإعادة المبلغ إلى وزارة المالية.

٣ـ اعترض المدعي على إعادة المبلغ المذكور بحجة أنه في ذمة المدعى عليه (وزارة المالية) مبلغ ٣١,٧٩٦,٦٤٠ ريالاً قيمة التعويض عن عقار آخر يملكه، ومن ثم نزعت ملكيته في عام ١٤٠٣هـ، والمدعى عليه لا ينكر هذا الحق للمدعي.

٤ـ طلب المدعي إجراء المقاصة بين المبلغين ـ كطلب أصلي في الدعوى ـ، كما طلب على وجه الاستعجال وقف الحجز على أمواله وممتلكاته وعقاراته لتضرره من هذا الحجز في عملياته التجارية والذي طلب إيقاعه المدعى عليه.

٥ـ دفع المدعى عليه بأن المدعي قام ببيع العقار صورياً إلى أحد الأشخاص من أجل الحصول على تعويض أعلى مما قدر لقيمة العقار، وفي الوقت ذاته تابع عملية صرف التعويض؛ مستغلاً المستندات التي ما تزال باسمه، ولا يخفى ما في ذلك من التحايل، وقد تم صرف التعويض باسمه فعلاً وهو المبلغ المذكور.

وفيما يتعلق بدعواه عن العقار الذي نزعت ملكيته قبل ذلك، فالقيمة المذكورة

ليست صحيحة ولكن القيمة هي ٢٧,٩٣٧,٢٩٠ وهذا حق ثابت للمدعى في ذمة المدعى عليه أما المبلغ الذي صرفه فهو قيمة عقار آخر. وما طلبه من عمل المقاصة فليس في محله؛لأنه حصل عليه بالاحتيال. كما أن هناك أمر سامٍ في ١٤١٧/٢/٧هـ يتضمن إلزام المدعي بإعادة المبلغ المصروف له.

٦- ودفع المدعى عليه ـ فيما يتعلق بالشق المستعجل ـ أنه في غير محله؛ لأن أرصدته في البنوك حسب إفادة مؤسسة النقد تمثل ٧٢٣ ألف ريال. كما أن قرار الحجز صدر لحماية المال العام الذي استولى عليه بالحيل والخداع وعملاً على تنفيذ الأمر السامي بشأن إعادة ما استولى عليه، وقرار الحجز لا يمس أي حق من حقوق المدعي؛ لذلك فالوزارة (المدعى عليه) تطلب رفض دعوى المدعي بشقيها الأصلي والمستعجل.

ثالثاً ـ الحكم في الدعوى:

استناداً إلى نص المادة السابعة من قواعد المرافعات والإجراءات أمام الديوان فقد قررت الدائرة إيقاف تنفيذ قرار وزارة المالية والاقتصاد الوطني (المدعى عليه) القاضي بالحجز على أموال وممتلكات وعقارات... (المدعي) إلى حين انتهاء الدعوى الأصلية.

رابعاً ـ الاستنتاج الموضوعي:

١- المدعي قام برفع دعوى وقف تنفيذ القرار الإداري بالحجز على أمواله وممتلكاته الصادر من المدعى عليه، وطالب بإيقاف التنفيذ لحين الفصل في الدعوى الأصلية طبقاً لما تقضي به المادة السابعة من قواعد المرافعات والإجراءات أمام الديوان.

٢- بالنظر وجد أن دعوى الوقف تتصل مباشرة بالدعوى الأصلية التي تنظرها الدائرة المتعلقة بطلب استرداد المال الذي صرف بوجه الخطأ إلى المدعي.

٣- بالتحليل نجد أن دعوى وقف التنفيذ قد توفر فيها صفة الاستعجال، المتمثل في الحجز على أموال وممتلكات المدعي، كما توفر فيها شرط الاتصال بالدعوى الأصلية المتمثل في طلب استرداد المال والحجز على الممتلكات من أجل هذا الاسترداد، كما توفرت الأسباب الجدية والجوهرية المتمثلة في توقف عمليات المدعي المصرفية والعقارية

والبيع والشراء وهي الشروط التي تناولتها أثناء الدراسة الموضوعية لدعوى وقف تنفيذ القرار الإداري.

ينبني على ما سبق أن المدعي محق في رفع الدعوى المستعجلة بخاصة وأن جهة الإدارة متمثلة في وزارة المالية تقر بمديونيتها للمدعي وبذلك يمكنها دون اللجوء إلى إجراء الحجز على أمواله بأن تستوفي المال الذي صرفته له بوجه الخطأ من الأموال التي لديها للمدعي، وبذلك لا حاجة لإجراء الحجز ، يمكن لجهة الإدارة حجز قيمة المال الذي صرف خطأ مما يوجد في ذمتها للمدعي.

٤- أنه بتوافر شروط دعوى وقف تنفيذ القرار الإداري السابق الإشارة إليها واستناداً إلى نص المادة السابعة من قواعد المرافعات والإجراءات أمام ديوان المظالم -كجهة قضاء إداري-، فإن الحكم الصادر من الدائرة بإيقاف تنفيذ قرار وزارة المالية والاقتصاد الوطني القاضي بالحجز على أموال المدعي قد جاء متفقاً مع ما يقضي به النظام وذلك لحين الانتهاء من الفصل في الدعوى الأصلية.

التطبيق الثاني

طلب وقف تغيير الاسم التجاري

أولاً ـ نطاق التطبيق:

١ ـ النطاق المكاني: الدائرة الثالثة بديوان المظالم بالرياض.

٢ ـ النطاق الزماني:

أ ـ في تاريخ ١٨ / ٢ / ١٤٢١هـ طلب وزارة التجارة.

ب ـ في تاريخ ١٩ / ١ / ١٤٢١هـ مذكرة نائب رئيس الديوان.

جـ ـ في تاريخ ١٠ / ٤ / ١٤٢١هـ انعقاد الجلسة.

ثانياً ـ وقائع الدعوى:

١ ـ تقدم المدعي بلائحة ادعاء ذكر فيها أن لديه مكتبة باسم مكتبة المؤيد وهذا الاسم مستمد من اسم عائلته (المؤيد) وترخيص المكتبة يرجع إلى ما يزيد على ثمانية وثلاثين سنة مضت واكتسبت شهرتها من هذا الاسم.

٢ ـ منحت وزارة التجارة مؤخراً أحد الأشخاص سجلاً تجارياً باسم مؤسسة المؤيد للتجارة، ومن ثم وجهت إلى المدعي خطاباً في ١٨ / ٢ / ١٤٢١هـ تطالبه بإزالة جميع اللوحات والمطبوعات والأختام التي تحمل اسم المكتبة، وقامت بإبلاغ الجهات المختصة باتخاذ اللازم بمنع المدعي من الإبقاء على الاسم التجاري للمكتبة ومطالبته بتغييره وإلا سيتم إغلاقها.

٣ ـ أن المدعي تقدم بطلب أصلي يطلب فيه الحكم بأحقيته بهذا الاسم التجاري (مكتبة المؤيد) وتسجيله في وزارة التجارة لمزاولة نشاطه الخاص بالمكتبة.

٤ ـ تقدم المدعي بطلب آخر مستعجل يطلب فيه منع الوزارة من إلزامه بتغيير اسم المكتبة مؤقتاً حتى يتم الانتهاء من الفصل في الدعوى الأصلية.

ثالثاً ـ الحكم في الدعوى:

أصدرت الدائرة حكمها في دعوى الوقف بإيقاف تنفيذ قرار وزارة التجارة الصادر

في ١٨ / ٢ / ١٤٢١هـ المتضمن منع المدعي من الإبقاء على الاسم التجاري لمكتبة (مكتبة المؤيد) إلى حين الانتهاء من الدعوى الأصلية المتمثلة في إلزام الوزارة بتسجيل الاسم التجاري لهذه المكتبة والاعتراف بأحقيته في هذا الاسم.

وقرار الدائرة بوقف تنفيذ القرار الإداري جاء مستنداً إلى نص المادة السابعة من قواعد المرافعات والإجراءات أمام الديوان.

رابعاً ـ الاستنتاج الموضوعي:

١ ـ يتبين من الوقائع أن المدعي رفع دعوى أصلية يتمحور الطلب فيها حول الحكم بأحقيته في اسم المكتبة التي ذاع صيتها بهذا الاسم وتسجيل ذلك في وزارة التجارة.

٢ ـ كما تقدم المدعي بدعوى أخرى مستعجلة يطلب فيها منع وزارة التجارة من إلزامه بتغيير اسم المكتبة مؤقتاً إلى أن يتم الفصل في الدعوى الأصلية.

٣ ـ بتحليل الوقائع نجد أن دعوى وقف تنفيذ القرار الإداري الصادر من قبل وزارة التجارة بإلزام المدعي تغيير اسم المكتبة، بأنه إجراء وقتي يستند إلى نص المادة السابعة من قواعد المرافعات أمام ديوان المظالم.

كما أن دعوى الوقف تتصل اتصالاً مباشراً بدعوى أصلية تنظرها الدائرة المختصة، كما أن شرط الاستعجال متوفر في دعوى الوقف؛ لأن الأمر والحال هذه لا تحتمل التأخير حتى يتم الفصل في موضوع الدعوى، كما أن شرط الأسباب الجدية والجوهرية وهو أحد شروط دعوى الوقف متوفر في وقائع الدعوى؛ حيث تتمثل في سلب المدعي حقّاً مضى عليه ما يزيد على ثمانٍ وثلاثين عاماً، وهذا بلا شك يؤثر تأثيراً أكيداً على نشاط المدعي التجاري، كما أن في ذلك تكاليف مالية باهظة.

٤ ـ أن الأسباب التي استند إليها المدعي في دعوى وقف تنفيذ القرار الإداري من الأجدر النظر إليها وأخذها في الحسبان بخاصة وأن تنفيذ قرار المنع الصادر من المدعى عليه يلحق بالمدعي أضراراً جسيمة خاصة وأن المدعي قد كسب سمعة وشهرة عبر عقود من السنين ومن الصعب تعويض هذه السمعة والشهرة والعملاء عندما يتم تغيير اسم

المكتبة إلى اسم تجاري آخر.

٥ـ أن الحكم الصادر من الدائرة قد راعى توفر شروط دعوى وقف تنفيذ القرار الإداري السابق الإشارة إليها والتي سبق دراستها أثناء الدراسة الموضوعية وهي شرط الاتصال وشرط الجدية وشرط الاستعجال، بذلك يكون الحكم الصادر في الدعوى قد لاقى وجه الحقيقة وإعمالاً لنص المادة السابعة من قواعد المرافعات المعمول بها أمام ديوان المظالم.

التطبيق الثالث

طلب وقف قرار سحب عمليات تشغيل وصيانة

أولاً ـ نطاق الدعوى:

١- النطاق المكاني: الدائرة الثانية الإدارية بديوان المظالم بالرياض.

٢- النطاق الزماني:

أ- في تاريخ ٨/٣/١٤٢١هـ صدور قرار جهة الإدارة بسحب العملية.

ب- في تاريخ ٣٠/٣/١٤٢١هـ التقدم بلائحة الادعاء.

جـ- في تاريخ ١٦/٤/١٤٢١هـ انعقاد جلسة الحكم.

ثانياً ـ وقائع الدعوى:

١- تعاقد المدعي مع المدعى عليه لتنفيذ عملية صيانة ونظافة وتشغيل عدد ٥٣ مسجداً ومبنى الإدارة بإحدى المناطق وأن المدعي باشر العمل وأحضر عدد ثلاثة وخمسين عاملاً لعدد ثلاثة وخمسين مسجداً.

٢- فوجئ المدعي بالقرار الإداري الصادر من المدعى عليه بتاريخ ٨/٣/١٤٢١هـ بسحب العملية ونظراً لأنه ارتبط بعقود مماثلة مع المدعى عليه فإنه سيترتب على تنفيذ قرار السحب هذا أضرار لا يمكن التكهن بنتائجها.

٣- طالب المدعي بإلغاء القرار الإداري بصفة أصلية كما طالب بصفة عاجلة بوقف تنفيذه تأسيساً على نص المادة السابعة من نظام المرافعات أمام الديوان.

٤- تقدم المدعي بلائحة ادعاء أمام الديوان؛ مطالباً بإلغاء القرار الإداري ووقفه على وجه الاستعجال؛ لما سيترتب على تنفيذه من أضرار جسيمة يتعذر تداركها.

٥- رد المدعى عليه بأن قرار السحب يتأسس على أن المدعي لم يباشر العمل كما أنه لم يقم بتوفير العمالة المطلوبة، ومن ثم قامت جهة الإدارة (المدعى عليه) بإنذاره حسب النظام وعلى الرغم من ذلك لم يقم بتصحيح الأوضاع، وهذا ما تسبب في سحب العملية منه بعد توصية لجنة فحص العروض بسحبها.

ثالثاً ـ الحكم الصادر في الدعوى:

صدر الحكم من الدائرة الإدارية في دعوى وقف تنفيذ القرار الإداري برفض طلب المدعي العاجل بوقف تنفيذ قرار وزارة الشئون الإسلامية والأوقاف والدعوة والإرشاد فيما تضمنه من سحب عملية التشغيل والصيانة لعدد ٥٣ مسجداً بناحية...

رابعاً ـ التحليل والاستنتاج:

١- بالنظر في وقائع الدعوى نجد أن المدعي رفع دعوى وقف التنفيذ لقرار جهة الإدارة القاضي بسحب العملية منه وذلك لحين الفصل في موضوع الدعوى الأصلية وهو إلغاء قرار السحب.

٢- ولما كانت دعوى وقف تنفيذ القرار الإداري يشترط لإعمالها أن تنبني على أسباب جدية وأن يتوفر فيها وصف الاستعجال وأن تكون هناك اضرار يتعذر تداركها إن لم يتم الإيقاف، فإنه والحال هذه قرار سحب العملية لا يترتب عليه آثار يتعذر تداركها فيما لو ثبت أن القرار لا ينبني على سبب صحيح، بجانب ما سبق فإن دعوى وقف التنفيذ تفتقد الجدية بسبب أن المدعي أخل بالتزاماته، وقد ثبت أن المدعى عليه قام بإنذاره وعلى الرغم من ذلك لم يقم بتصحيح أوضاعه.

٣- أن وصف الاستعجال المتطلب لأعمال دعوى وقف التنفيذ غير متوفر للحكم بذلك؛ لأنه حتى وإن ثبت أن الإدارة غير محقة في سحب القرار فإنه يمكن تعويض المدعي عن الأضرار المترتبة على القرار، ولكنه لم يثبت ذلك لمسئولية المدعي القائمة والمتسببة في إصدار القرار بسبب عملية التشغيل والصيانة.

٤- يستنتج مما سبق أن الحكم الصادر في الدعوى الفرعية وهي دعوى وقف تنفيذ القرار الإداري قد لاقى وجه الحقيقة عندما رفض طلب المدعي.

التطبيق الرابع

طلب وقف تسليم أرض إلى حين الفصل في أصل الدعوى

أولاً ـ نطاق التطبيق:

١ـ النطاق المكاني: الدائرة الإدارية الثانية بديوان المظالم بالرياض.

٢ـ النطاق الزماني:

أ ـ في تاريخ ٤/٦/١٤٢١هـ حرر عقد استئجار أرض واستثمارها.

ب ـ في تاريخ ١١/١١/١٤٢١هـ إشعار بتسليم الأرض.

جـ ـ في تاريخ ٢٤/٤/١٤٢٢هـ قدمت لائحة الادعاء إلى ديوان المظالم.

ثانياً ـ وقائع الدعوى:

١ـ من الثابت أن هناك عقد إيجار أرض فضاء واستثمارها لإقامة مسلخ عليها بقيمة سنوية قدرها ١١٥ ألف ريال.

٢ـ نص العقد على أنه يمكن تجديد تأجير الأرض لمدة خمس سنوات جديدة بعد نهاية العقد؛ استناداً إلى التعميم رقم ٢٩٢٨٩ في ٨/١٠/١٤٠٨هـ الخاص باستثمار عقارات بلدية الرياض.

٣ـ الثابت أنه أثناء سريان العقد وبعد بناء المسلخ عليها رغبت أمانة مدينة الرياض (المدعى عليها) في تطوير إحدى الصالات بالمسلخ. ووافق المدعي على أن يقوم بالتطوير على نفقته الخاصة؛ تحقيقاً للمصلحة العامة وكان ذلك مقابل وعد من الأمانة بتجديد العقد بعد انتهائه لمدة عشر سنوات أخرى.

٤ـ تم تجديد الصالات بتكلفة أربعة ملايين ريال تقريباً كما ذكر المدعي الذي قام بالوفاء بكافة التزاماته.

٥ـ تم إشعار المدعي بخطاب مدير عام الأراضي والممتلكات في تاريخ ١١/١١/١٤٢هـ بتسليم الموقع.

٦ـ والثابت من لائحة الادعاء التي تقدم بها المدعى أن مدة العقد المتمثلة في

السنوات العشر تبدأ من تاريخ مرور سنة على توقيع العقد واستلام الموقع أيهما أسبق، كما نص التعميم المشار إليه سابقاً أن مدة السنة الأولى معفاة من الأجرة.

٧- بناء على ما تقدم تكون مدة السنوات العشر تبدأ من تاريخ ٣ / ٦ / ١٤١٣هـ وتنتهي في ٢ / ٦ / ١٤٢٣هـ بدون تمديد للعقد كما وعدت أمانة مدينة الرياض، وفي حالة تمديده لعشر سنوات أخرى ابتداءً من تاريخ ٣ / ٦ / ١٤١٣هـ أو على الأقل تقديراً لمدة خمس سنوات على حسب ما ورد في العقد بذلك تكون أمانة مدينة الرياض (المدعى عليها) قد أخلت بالتزاماتها ومن هنا يلزم المدعى عليه القيام بتعويض المدعي مقابل ما قام به من تطويرات ومقابل هذا الاسترداد المطالب به من مدير عام الأراضي والممتلكات.

٨- يطالب المدعي القضاء بصفة عاجلة بسريان العقد حتى نهاية ٣ / ٦ / ١٤٢٣هـ واعتبار الأجرة السنوية المستحقة عن هذه السنة دفعت مقاصة بين القيمة الإيجارية عن هذه السنة والسنة المعفاة من القيمة الإيجارية التي دفعت بدون وجه حق للفترة من ٤ / ٦ / ١٤١٢هـ حتى ٣ / ٦ / ١٤١٣هـ.

٩- كما يطالب المدعي بتمديد العقد لفترة مماثلة أو خمس سنوات حسب نص العقد أو في حال رغبة المدعى عليه فسخ العلاقة التعاقدية قبل نهاية المدة يراعى عدم الإخلال بحق المدعي في الاستمرار حتى نهاية ٣ / ٦ / ١٤٢٣هـ ثم الطرح بعد ذلك في مناقصة عامة.

١٠- طلب المدعى عليه رفض دعوى المدعي؛ لأن ما قامت به الأمانة إنما هو تطبيق للنظام والتعليمات.

١١- طلب المدعي إصدار قرار وقتي على وجه الاستعجال بإرجاء تسليم المسلخ إلى أمانة مدينة الرياض إلى حين الفصل في أصل الدعوى وباعتبار يوم ٣ / ٦ / ١٤٢٣هـ تاريخ إنهاء مدة العقد وبعدم استحقاق أمانة مدينة الرياض أية قيمة إيجارية عن السنة الأولى البادئة من تاريخ توقيع العقد في ٣ / ٦ / ١٤١٢هـ، والأحقية في تمديد العقد.

ثالثاً ـ الحكم في الدعوى:

حكمت الدائرة برفض طلب المدعي العاجل بوقف تنفيذ قرار الأمانة رقم ٦٣٧٤ / ٢١ وتاريخ ١١ / ١١ / ١٤٢١هـ بتسليم المسلخ؛ لأنه لا وجه لتطبيق نص المادة السابعة من قواعد المرافعات والإجراءات أمام الديوان.

رابعاً ـ التحليل والاستنتاج:

١- حيث إن المدعي يطلب الحكم بصفة عاجلة بوقف قرار الأمانة الصادر برقم ٦٣٧٤ / ٢١ وتاريخ ١١ / ١١ / ١٤٢١هـ بتسليم المسلخ وإرجاء ذلك حتى يتم الفصل في أصل النزاع.

٢- وحيث إن المادة السابعة المشار إليها تنص على أنه: "لا يترتب على رفع الدعوى وقف تنفيذ القرار المطعون فيه، على أنه يجوز للدائرة المختصة أن تأمر بوقف تنفيذ القرار أو أن يتعذر تداركها وذلك حتى يفصل في أصل الدعوى...".

يتضح أنه لا بد من توفر شرطين هما:

الأول: أن تترتب آثار ـ على صدور القرار ـ ضارة بالمدعي ويتعذر جبرها أو تداركها كمنطوق النص.

الثاني: الجدية في الطلب والتي يمكن أن تستبين من ظاهر الأوراق وبأحقيته في طلبه.

٣- نستنتج مما سبق وبالنظر إلى ما احتوته أوراق الدعوى أن شرطي دعوى وقف تنفيذ القرار الإداري لا يتوفران؛ لأن قرار الأمانة باستلام المسلخ لا يترتب عليه آثار يتعذر تداركها بخاصة وأن مدة العقد المبرم بين الطرفين ينتهي تاريخها في ٣ / ٦ / ١٤٢٢هـ وإذا كان هناك حق للمدعي فإنه يمكن تعويضه عن جميع الأضرار التي تترتب على القرار الإداري بتسليم المسلخ.

٤- بذلك يكون الحكم الصادر في الدعوى قد قام بتطبيق نص المادة السابقة من قواعد المرافعات أمام الديوان؛ لأنه لم تتوفر شروط الحكم بوقف التنفيذ للقرار الصادر من أمانة مدينة الرياض بوصفها جهة إدارية، وبعدم توفر الشروط تكون الدائرة في حكمها قد حققت العدالة حيثما رفضت الدعوى المقامة من المدعى.

التطبيق الخامس

طلب وقف تنفيذ قرار نقل موظف

أولاً ـ نطاق التطبيق:

١- النطاق المكاني: الدائرة الفرعية الخامسة والعشرين بفرع ديوان المظالم بالدمام.

٢- النطاق الزماني:

أ- في تاريخ ٤ / ١٢ / ١٤٢٢هـ صدر قرار النقل.

ب- في تاريخ ١٨ / ٢ / ١٤٢٣هـ إحالة الدعوى إلى الدائرة.

جـ- في تاريخ ٢٥ / ٢ / ١٤٢٣هـ الحكم في الدعوى.

ثانياً ـ وقائع الدعوى:

١- صدر بحق المدعي القرار رقم ٦٠٦٩٤ في ٤ / ١٢ / ١٤٢٢هـ من وزارة الشئون البلدية والقروية بنقله من وظيفة مدير عام التشغيل والصيانة بأمانة مدينة الدمام إلى وظيفة كبير مهندسين مدنيين بالجهة نفسها.

٢- تقدم المدعي بطلب إيقاف هذا القرار حتى يتم النظر في تظلمه؛ لأن هذا القرار سيترتب عليه ضرر يلحق به.

ثالثاً: الحكم في الدعوى:

قررت الدائرة رفض الطلب العاجل المقدم من المدعي بوقف القرار الصادر من وزارة الشئون البلدية والقروية بنقل المدعي من عمله الوظيفي إلى وظيفة أخرى في المكان نفسه.

رابعاً: التحليل والاستنتاج:

١- بالنظر إلى نص المادة السابعة من قواعد المرافعات نجد أنها وضعت بعض الشروط اللازمة لتطبيقها على الدعاوى العاجلة والأمر بوقف القرار الإداري الصادر في ظلها ويخضع لأحكامها.

٢- بمحاولة تطبيق هذه الشروط على الواقعة محل النزاع نجد أن قرار نقل المدعي من

وظيفة إلى أخرى لا يترتب عليه ضرر به أو آثار يتعذر تداركها، لأنه بالإمكان تصحيح وضع المدعي حالة صدور حكم في الدعوى الموضوعية لصالحه، كما أن نقل المدعي لا يترتب عليه إضرار بالمستحقات المالية التي يمكن أن تنعكس على ظروفه الاجتماعية والأسرية.

٣- بذلك فإن أية أضرار قد تلحق به نتيجة تغيير المسمى الوظيفي فإنه يمكن المطالبة بتصحيح ذلك حالة الحكم بإلغاء القرار في الدعوى الموضوعية.

٤- يستنتج مما سبق أن الحكم الصادر برفض الدعوى قد جاء مؤكداً لما نصت عليه المادة السابعة لعدم قيام الشروط اللازمة للحكم بإيقاف تنفيذ القرار الصادر من جهة الإدارة بنقل المدعي من وظيفة إلى أخرى بمكان العمل نفسه؛ لأنه لن يترتب على هذا النقل أية أضرار أو مساس بالمركز الوظيفي أو المالي للمدعي، كما أنه لا توجد آثار يتعذر تداركها، وبذلك فإن على المدعي التربص إلى حين الإسفار عن دعوى إلغاء القرار الإداري وهي الدعوى الموضوعية المتعلقة بالقرار.

نخلص إلى هذا القدر من القضايا التي اخترناها للتطبيق اكتفاءً منا بالقضايا التي أشرنا إليها أثناء الدراسة الموضوعية من خلال مباحث ومطالب البحث وهي عديدة ومتنوعة.

الخاتمة

أتناول في هذه الخاتمة أهم نتائج البحث التي توصلت إليها من خلال الدراسة الموضوعية والتطبيقية. ثم أذيلها ببعض التوصيات المتعلقة بمجال الدراسة والتي عنت لي أثناء كتابة هذا الكتاب.

أولاً – نتائج الدراسة:

١– أن دعوى وقف تنفيذ القرار الإداري، دعوى قضائية، غايتها: المطالبة بحق لشخص أو حمايته أمام مجلس القضاء على وجه الاستعجال إلى أن يتم الفصل النهائي في موضوع الحق محل الدعوى.

٢– أن محل دعوى الوقف يكون في الأساس على ما يترتب على القرار الصادر من السلطة الإدارية بوصفه مظهراً من مظاهر امتيازها، والذي يصدر منشئاً لأثر نظامي محدثاً تغييراً في المراكز القانونية بالإنشاء أو التعديل أو الإلغاء وتأتي دعوى وقف التنفيذ بمثابة الطلب الموقف لهذه الآثار متى ثبت وقوع الضرر بالمدعي جراء إصدار مثل هذا القرار إلى أن يتم البت النهائي في محل القرار الإداري.

وعليه يكون محل دعوى الوقف، هو: الضرر المترتب على القرار الإداري وليس ذات القرار.

٣– أن الضرر محل دعوى وقف التنفيذ، مشروط بتعذر تداركه ويتم الحكم بالوقف في مواجهة قرار الإدارة، وهذا الحكم القضائي يختلف عن غيره من الأحكام القضائية الأخرى؛ حيث يحمل في طياته طابع الاستعجال؛ لتفادي ضرراً متوقعاً لا يمكن تداركه؛ لنص المادة السابعة من قواعد المرافعات أمام ديوان المظالم.

٤– أن وقف تنفيذ القرار الإداري يعد خروجاً على الأصل العام وهو تنفيذ القرار؛ ذلك أن القرار ما صدر إلا من أجل تنفيه فإذاً يترتب على التنفيذ آثاراً تلحق ضرراً لمن صدر القرار في مواجهتهم، فيحق لهم رفع دعوى وقف تنفيذ القرار الإداري ويحق

للدائرة المختصة متى ثبت في يقينها توفر الخطر والاستعجال وأن ثمة نتائج للتنفيذ قد يتعذر تداركها.

٥- ثبت من خلال الدراسة أن القضاء الإداري السعودي أبعد نظراً من القضاء الفرنسي والمصري - وهما أسبق تاريخاً - حينما قرر عدم اقتران دعوى وقف التنفيذ بدعوى إلغاء القرار الإداري، فهي دعوى منفصلة بذاتها ولا ترتبط بدعوى الإلغاء وإن كان محلهما واحد وهو القرار الإداري؛ بيد أن محل دعوى وقف التنفيذ الضرر الثابت والذي يتعذر تداركه، والذي يسبغ وصف الاستعجال على هذه الدعوى محل البحث.

كما ذهب المنظم السعودي إلى أبعد مدى في الحفاظ على المصلحة الواقع عليها الضرر فقرر البت في الدعوى خلال أربع وعشرين ساعة من وقت تقديم الطلب أو إحالته إلى الدائرة المختصة بالنظر فيه.

بذلك تكون دعوى وقف التنفيذ من أهم الدعاوى المستعجلة في القضاء الإداري السعودي والمقررة؛ لحماية مصالح الأفراد في مواجهة قرارات الإدارة،وما تمتلكه من امتيازات ناشئة من كونها تهدف إلى تحقيق المصلحة العامة.

٦- يختلف وقف تنفيذ القرار الإداري عن انتهاء القرار؛ لأن القرار الإداري قد ينتهي نهاية طبيعية لا دخل للإدارة أو للأنظمة أو الأحكام القضائية؛ وذلك بسقوطه من تلقاء نفسه كما لو كان مؤقتاً بزمن معين.

كما قد ينتهي القرار بالتبعية لإلغاء نظام كان يستند إليه، فإذا ما سقط النظام نهائياً يسقط بالتبعية كل اللوائح والقرارات التي صدرت في ظل هذا النظام.

كما قد ينتهي القرار بصدور قرار إداري آخر، كما لو كان الضرر الأول معيباً، فتصدر الإدارة قراراً آخر.

مما سبق يتضح أن وقف تنفيذ القرار يختلف عن انتهاء القرار، كما يختلف الوقف عن الإلغاء؛ لأن الإلغاء قد يكون قضائياً وقد يكون عن طريق السلطة الإدارية، أما الوقف فيكون عن طريق الدعوى القضائية وفقط.

ويختلف - أيضاً - وقف التنفيذ عن السحب؛ حيث إن السحب يعتبر أحد صور الانتهاء، حينما يحق لجهة الإدارة سحب القرار الذي أصدرته، وبالتالي يترتب عليه محو القرار الإداري بإزالة آثاره.

ويختلف - أيضاً - وقف التنفيذ عن القرار المعدوم الذي صدر مخالفاً للنظام كما لو صدر متضمناً اغتصاباً للسلطة، أو صدر بناء على غش وتدليس وبذلك يفقد مثل هذا القرار صفته الإدارية ويعتبر عملاً مادياً صرفاً من أعمال الإدارة ويكون الطعن فيه أمام القضاء الإداري أو القضاء العادي، ومثل هذا القرار المعدوم لا تلحقه إجازة أو حصانة، بخلاف وقف تنفيذ القرار - دائماً - يكون عن طريق القضاء الإداري.

٧- من النتائج المستخلصة أن دعوى وقف التنفيذ من الدعاوى الفرعية، أي التابعة لدعوى أصلية، هي: دعوى إلغاء القرار الإداري؛ حيث يتم رفعها بموجب طلب متفرع عن طلب إلغاء القرار الإداري وهذه التبعية التي تتسم بها هذه الدعوى غير منفصمة العرى بمعنى: أنها تدور معها وجوداً وعدماً في كل من القضائين الفرنسي والمصري بعكس الحال في القضاء الإداري السعودي؛ حيث يمكن رفعها استقلالاً رغم ارتباطهما من حيث القرار الإداري محل الطعن.

٨- أن دعوى وقف التنفيذ بجانب أنها دعوى فرعية تابعة لدعوى الإلغاء، فهي - أيضاً - دعوى استثنائية، يتم رفعها أمام القضاء استثناء من الأصل العام الثابت نظاماً أو قضاء، وبذلك لا يمكن التوسع فيها؛ لكونها تحد من السياسة النظامية والنشاط القضائي، كما أنها تأتي استثناء من الأصل العام "القاضي بتنفيذ القرار الإداري" وقاعدة "الأثر غير الواقف للطعن في القرارات الإدارية"، وعليه، فإن هذه الدعوى توقف من غلواء الإدارة في تنفيذ قراراتها رغم الطعن فيها بالإلغاء، فتأتي هذه الدعوى من أجل المحافظة على المصالح الشخصية للأفراد التي قد يضر بها القرار ويتعذر جبرها ولو كان بالتعويض المادي.

٩- أن الدعوى الفرعية والدعوية الاستثنائية لها أصول في الفقه الإسلامي وهذا

ثابت من خلال القواعد الفقهية التي سقناها أثناء الدراسة لقاعدة "الدفع دعوى" وقاعدة "التابع تابع" وغيرها، كما أن الاستثناء في الدعوى وجد في النواحي المالية والإدارية، وذلك واضح من التطبيقات التي سقناها من عهد النبي ﷺ والخلفاء الأربعة وخاصة عهد عمر - رضي الله عنه - أثناء تناولنا معنى الاستثناء في الفقه.

١٠- ثبت من الدراسة، أن دعوى وقف التفنيذ دعوى مستعجلة؛ لوجود ضرر لا يحتمل التأخير أو الخطر الذي لا يكفي في اتة ائه رفع دعوى بالطرق المعتادة ولو تم تقصير مدة رفع الدعوى، فالاستعجال يتحقق حالة الخطر العاجل الذي لا يجدي في اتقائه الالتجاء إلى القضاء العادي.

ويتأسس هذا الاستعجال على الجدية؛ حيث البحث عن احتمال الحق لرافع الدعوى، ويكون ذلك مجرد إجراء لا يمس أصل الحق.

والدعوى المستعجلة وجد لها أصل في الفقه الإسلامي، كالقضايا المتعلقة بالأوصياء وأموال اليتامى وقضايا الوقف و قضايا المحبوسين والمسافرين.

١١- من النتائج الهامة المستخلصة من الدراسة أنه يشترط لرفع دعوى وقف التنفيذ عدد من الشروط، كشرط الاستعجال وشرط الجدية، أو شرط المشروعية الذي يقوم على رجحان احتمال الحكم بإلغاء القرار الإداري.

كما أن هناك شروطاً موضوعية يلزم توفرها لدعوى وقف التنفيذ،مثل:الشروط المتعلقة بالقرار الإداري أو الشروط الخاصة لبعض القرارات،وشروط رافع الدعوى "صاحب الشأن " .

كما أن نفس الشروط معروفة في الفقه الإسلامي؛ حيث لابد أن يكون المدعى به مصلحة مشروعة، وأن يكون معلوماً، وأن يكون محتمل الثبوت عقلاً وعادة.

أما من حيث الشروط الشكلية، فيشترط وجود دعوى إلغاء للقرار الإداري وأن يكون هناك اقتران بين الدعويين كما هو الاتجاه في فرنسا ومصر، بخلاف القضاء الإداري السعودي الذي لا يشترط هذا الشرط الأخير؛ حيث يمكن رفع دعوى الوقف استقلالاً

مع وجود دعوى الإلغاء.

١٢- يستظهر من الدراسة أن طلب وقف التنفيذ يخرج عن بعض القواعد المقررة في إجراءات رفع الدعاوى الإدارية؛ تقديراً لطبيعته المستعجلة التي تنبني على الضرر الذي قد يلحق برافع الدعوى، ولا يلزم لهذه الدعوى تحضير سوى تقديم الطلب الذي يجب أن يكون متضمناً أسماء الخصوم وموطنهم وعرضاً موجزاً لوقائع الدعوى، وأن يكون الطلب صريحاً في طلب الإيقاف، ويستوي أن يقدم الطلب مع طلب دعوى الإلغاء أو أن يقدمه بعده أو أن يقدمه قبله، كما يستوي أن يقدم طلب وقف التنفيذ مباشرة إلى الدائرة المختصة في الديوان ـ كطلب عارض ـ أو أن يحال إليها من رئيس الديوان.

ويتمتع القاضي بسلطة تقديرية في تحديد الزمن الذي يستغرقه تحضير طلب وقف التنفيذ.

١٣- أنه ثبت بالنسبة لميعاد تقديم الطلب وقف التنفيذ أن المادة السابعة لم تضع شروطاً لذلك؛ حتى ولو كان أمام دائرة التدقيق أو يقدم الطلب في عريضة منفصلة حتى بعد انقضاء ميعاد رفع دعوى الإلغاء.

١٤- أن الدائرة التي تنظر دعوى الإلغاء هي ذاتها التي تنظر دعوى وقف التنفيذ،فقاضي الفرع هو قاضي الأصل، حسب القاعدة المعمول بها في هذا المجال، مع مراعاة ما تتطلبه دعوى وقف التنفيذ من حيث طبيعة الاستعجال، هذا ويتم تشكيل الدائرة طبقاً لما تقضي به المادة الرابعة عشرة من قواعد التقاضي أمام الديوان من رئيس وعضوين مع جواز تشكيلها من عضو واحد؛لنظر الدعاوى اليسيرة.

١٥- من النتائج الهامة أنه عند نظر دعوى وقف التنفيذ يراعي القاضي مدى توفر المصلحة للخصوم من الدعوى، مع مراعاة عدم تعرضه لأصل القرار أو الخصومة الأصلية؛ حيث يقتصر على النظر في ظاهر الأوراق دون المساس بأصل الموضوع،ويحق للقاضي القيام بإجراء معاينة أو القيام بإجراء تحقيق شكلي حسب رؤيته.

١٦- أن الحكم الصادر في دعوى وقف التنفيذ يحوز حجية محدودة في كل من

فرنسا ومصر، أما القضاء الإداري السعودي، فيذهب إلى تأكيد الطبيعة المؤقتة للحكم، شأنه في ذلك شأن الأحكام المستعجلة؛ بيد أنه من المتفق عليه – فقهاً وقضاءً – أن الأحكام الوقتية أحكام قطعية لها مقومات الأحكام وخصائصها لذلك فإنه يحوز قوة الشيء المحكوم به في الخصوص الذي صدر فيه؛ لأن الحكم الوقتي يمنح حماية قضائية حقيقتها التوقيت وتوقيتها إلى حين الفصل في الدعوى الأصلية والحصول على الحماية النهائية، وهذا لا يمنع من كون الحماية المؤسسة على دعوى الوقف حماية قضائية.

وهذه الحجية لحكم الوقف تستفاد من نص المادة إحدى وثلاثين من قواعد التقاضي أمام الديوان؛ حيث تبين نهائية الحكم والطعن عليه، كما أنه صادر من هيئة قضائية.

١٧– أن الحكم الصادر بوقف التنفيذ لا يكون واجب النفاذ إلا بعد إعلانه للمحكوم عليه ومضى ثلاثين يوماً دون التقدم بطلب تدقيق أمام الديوان (م ٣١ من قواعد المرافعات).

وهذا الحكم شأنه شأن الأحكام المستعجلة يخضع للتدقيق وهذا المبدأ من المبادئ المستقرة في عمل الديوان.

إلا أن هيئة التدقيق الإداري «الدائرة الأولى» رأت أن دعوى الوقف من الدعاوى المستعجلة ورفعها إلى التدقيق يؤدي إلى مصادمة طبيعة هذه الدعاوى وذلك في حكمها الصادر برقم ١٥ /د/أ/ ٥ لعام ١٤١٥هـ ومنذ صدور هذا الحكم استقر العمل على عدم تدقيق دعاوي الوقف.

١٨– أنه قد استبان من الدراسة التطبيقية أن ديوان المظالم في الدعاوى التي تتسم بالاستعجال وعلى الأخص دعوى وقف التنفيذ أن الدائرة التي تنظر دعوى الإلغاء هي التي تنظر دعوى الوقف هذا ما جرى عليه العمل في ديوان المظالم، فالدائرة التي تنظر الدعوى الأصلية – دعوى الإلغاء – هي ذاتها التي تنظر دعوى الوقف، سواء أكانت دائرة فرعية مشكلة من قاضٍ واحدٍ أم دائرة إدارية أصلية مشكلة من ثلاثة قضاة.

١٩– تبين من خلال الدراسة، أنه في حال صدور الحكم في دعوى الإلغاء بالرفض، فإن الحكم الصادر بوقف التنفيذ ينتهي أثره ويصبح بلا موضوع؛ نظراً للارتباط الدائم

بين الدعويين القائم على القرار الإداري.

أما إذا صدر الحكم بإلغاء القرار الإداري، فإن ذلك يعني استمرار نفاذ حكم وقف التنفيذ، كما أنه يعني أنه كان صائباً – أي الحكم بالوقف – في استناده إلى الأسباب الجدية التي رجحت الحكم بإلغاء القرار محل الطعن.

٢٠- ثبت من خلال الدراسة أن حجية دعوى الوقف حجية نسبية؛ نظراً لطبيعة هذه الدعوى المستعجلة ولا يعني هذا عدم الاكتراث بها؛ نظراً للحاجة الملحة لها والتي تلطف ـ نوعاً ما ـ من غلواء الإدارة.

ثانياً ـ توصيات البحث:

١- دعوى الوقف تتسم بالاستعجال، وهي دعوى مستقلة عن دعوى الإلغاء ومنفصلة عنها ـ وهذا ما أخذ به ديوان المظالم ـ فأوصي بإحالة هذا النوع من القضايا إلى الدوائر الفرعية؛ للإسراع في البت فيها وهذا ما يتسق مع طبيعة دعوى وقف تنفيذ القرار الإداري.

٢- بعد النظر في صياغة المادة السابعة من قواعد المرافعات أمام ديوان المظالم فالنص في بعض جزئياته موغل في الإبهام، كما أنه يثير لبساً عند تفسير بعض جزئياته الأخرى، و محير للقاضي عند إعمال سلطته التقديرية، على الوجه الآتي:

أ) فحينما جاء في النص أنه "لا أثر لرفع الدعوى على تنفيذ القرار المطعون فيه، ولا يترتب على رفعها وقف التنفيذ له".

هذا النص يترتب على إعماله النافي لأثر الدعوى، تفاقم الأضرار التي من أجلها كان رفع الدعوى بإيقاف تنفيذ القرار كما يترتب عليه زيادة الأعباء المالية لجهة الإدارة الناتجة عن التنفيذ فإذا ما صدر الحكم بالوقف ثم الإلغاء ترتب على ذلك هدر هذه الأموال، وعليه تكون الإدارة قد جافت تحقيق المصلحة العامة التي هي غايتها من القرار.

لذلك كان على المنظم العمل على أن يكون النص شاملاً لما يؤدي إلى قيام الإدارة بالتوازن بين استمرار تنفيذ القرار وعدم تنفيذه بمجرد رفع الدعوى؛ حتى لا يؤدي

التنفيذ رغم رفع الدعوى إلى زيادة الأضرار الشخصية لرافع الدعوى وهدر الأموال العامة، وفي النهاية الإدارة هي المسئولة عن ذلك كله.

ومن هنا نقترح زيادة فقرة في عجز النص هي: " مع مراعاة التوازن بين الأضرار والتنفيذ ".

ب) جاء في النص ـ أيضاً ـ: " أن المقتضي لإصدار الحكم العاجل أو الأمر التحفظي ما يترتب على تنفيذ القرار من آثار يتعذر تداركها ".

وبإمعان النظر نجد أن كلمة " آثار يتعذر تداركها " كلمة جاءت دون ضابط مادي لها أو ضابط قضائي في الواقع العملي فهذه كلمة مبهمة تحتاج إلى تفسير من المنظم؛ لأن تركها والحال هذه ستختلف معايير التفسير لهذه الآثار من دائرة إلى أخرى ومن قاض إلى آخر ومن هنا تختل القيم المادية للأضرار التي بموجبها يصدر الحكم بالإيقاف، كما ستختلف معايير الجدية وهو شرط رفع الدعوى.

وقد رجعت إلى المذكرة الإيضاحية لعلي أجد معياراً يمكن التقدير بموجبه لحجم الضرر أو نوع الجدية التي على ضوئها يمكن القول بأن هناك آثار بحق لا يمكن تداركها إذا ما استمرت جهة الإدارة في التنفيذ، ولكني لم أعثر على معيار محدد لنوع هذه الآثار ومداها، ومن هنا أيضاً سيختل التقدير من قضية إلى أخرى.

وإذا قيل، بأن ذلك يترك لسلطة القاضي التقديرية، فإن هذه السلطة تحتاج هي الأخرى إلى ضوابط بخاصة فيما يتعلق بالأمور المادية التي تختلف قيمها من زمن إلى آخر ومن عمل إلى آخر.

وإذا قيل، بأنه يتم الرجوع إلى العرف السائد، فإن العرف في ذاته قابل للتبديل والتغيير بخاصة في أعمال الإدارة المالية وفي تنفيذ عقود الأشغال العامة، بخاصة وأن القيم الاقتصادية لهذه الأعمال تصاب بطفرات لا يمكن مناهضتها أو صنع معيار ثابت لها.

من هنا. كان لزاماً على المنظم العمل على وضع معيار مادي يعتمد على قيم حسابية

لقيمة العمل محل القرار الإداري والمصاب بالضرر وما ينتج من مصلحة عامة عند تنفيذ القرار الإداري؛ بما يتوائم بين الضرر الشخصي والمصلحة العامة.

٣- يجب العمل على زيادة عدد الدوائر الإدارية في ديوان المظالم لتواكب العمل الإداري الذي بدأ يتزايد في الآونة الأخيرة والناتج عن الطفرة في إصدار الأنظمة المتعددة في كافة المجالات.

علاوة على زيادة التوجه الاجتماعي لكافة الفئات والاختصام أمام ديوان المظالم فيما ينتج من معاملات حياتية مع جهات الإدارة بعد أن كانوا يحجمون عن هذا النوع من الدعاوى.

كما يجب أن تتعدد درجات التقاضي الإدارية أمام ديوان المظالم بصورة أكثر وضوحاً، كأن تكون هناك درجة التقاضي الأولى ثم الثانية وإن كان هذا التعدد له وجود في الديوان، إلا أن الأمر يتطلب التمييز بين هذه الدرجات فيما يتعلق بقيم الدعاوى.

هذا ما أنعم الله به علي وآخر دعوانا أن الحمد لله رب العالمين..

فهرس المصادر والمراجع

* **إجراءات الدعوى الإدارية**: حمدي ياسين عكاشة: الهيئة المصرية العامة للكتاب ١٩٨٣م.
* **الأحكام السلطانية والولايات الدينية**: أبو الحسن علي بن محمد بن حبيب الماوردي: دار الكتاب العلمية: لبنان – بيروت – ١٣٩٨هـ.
* **الأحكام السلطانية**: لأبي يعلى محمد بن الحسن، تحقيق: عبدالستار بن عبدالوهاب الدهلوي، مطبعة مصطفى الحلبي: القاهرة، الطبعة الثانية ١٣٨٦هـ.
* **الإحكام في أصول الأحكام**: علي بن أبي علي الآمدي، تعليق عبدالرزاق عفيفي، الطبعة الأولى، مؤسسة النور – الرياض ١٣٨٧ هـ.
* **أدب القاضي**: أبو بكر الحسين بن علي بن محمد بن حبيب الماوردي البصري الشافعي: تحقيق محيي هلال السرحان، مطبعة الإرشاد ببغداد رئاسة ديوان الأوقاف إحياء التراث الإسلامي. (د. ت).
* **أدب القاضي**: أبو بكر أحمد بن عمرو بن مهير الشيباني المعروف بالخصّاف وشرحه لأبي بكر أحمد بن علي الرازي المعروف بالجصاص تحقيق فرحات زيادة: الناشر قسم النشر بالجامعة الأمريكية بالقاهرة (د. ت).
* **أدب القضاء: وهو الدرر المنظومات في الأقضية والحكومات**: القاضي شهاب الدين أبي إسحاق إبراهيم بن عبدالله المعروف بابن أبي الدم الحمودي الشافعي: تحقيق محمد الزحيلي، ط: الثانية دار الفكر ١٤٠٢هـ / ١٩٨٢م.
* **الادعاء العام وأحكامه**: محمد طلحة: رسالة دكتوراه، المعهد العالي للقضاء ١٤٢١هـ.
* **إرشاد الفحول إلى تحقيق الحق من علم الأصول**: محمد بن علي بن محمد الشوكاني، دار المعرفة، بيروت، لبنان (د.ت).
* **إرواء الغليل في تخريج أحاديث منار السبيل**: محمد ناصر الدين الألباني، الناشر: المكتب الإسلامي – بيروت، الطبعة الثانية ١٤٠٥هـ/ ١٩٨٥م.

* **أسباب دعوى الإلغاء**: سليمان بن عبدالله الحميد: دكتوراه المعهد العالي للقضاء عام ١٤٢٢هـ.
* **الاستيعاب في معرفة الأصحاب**: أبو عمر يوسف بن عمر بن عبدالله النمري المعروف بابن عبدالبر، تحقيق: علي بن محمد البجاوي، نهضة مصر للطباعة والنشر والتوزيع، القاهرة (د. ت).
* **أسد الغابة في معرفة الصحابة**: عز الدين علي بن محمد الجزري المعروف بابن الأثير، طبعة دار إحياء التراث، ط١، ١٤١٧هـ/ ١٩٩٦م.
* **الأسس العامة للعقود الإدارية**: سليمان محمد الطماوي، الطبعة الثالثة: دار الفكر العربي، القاهرة ١٩٧٥م.
* **الأشباه والنظائر على مذهب أبي حنيفة النعمان**: زين الدين بن إبراهيم بن نجيم، تحقيق: محمد مطيع الحافظ، دار الفكر، دمشق، ١٤٠٣هـ.
* **الأشباه والنظائر في قواعد وفروع الشافعية**: جلال الدين عبدالرحمن بن أبي بكر السيوطي، تحقيق: محمد فؤاد عبدالباقي، الطبعة الأولى، دار الكتاب العربي ١٤٠٧هـ/ ١٩٨٧م.
* **الإشراف في منازل الأشراف**: أبو بكر عبدالله بن محمد بن عبيد بن أبي الدنيا: تحقيق نجم عبدالرحمن خلف، الطبعة الأولى مكتبة الرشد، الرياض ١٤١٤هـ.
* **الإصابة في تمييز الصحابة**: أحمد بن حجر العسقلاني: طبعة دار العلوم الحديثة، الطبعة الأولى، ١٣٧٦هـ.
* **أصول المرافعات**: أحمد مسلم، دار الفكر العربي ١٩٧٧م.
* **أصول القضاء الإداري في النظام الإسلامي**: داود الباز، دار النهضة العربية ١٩٩٨م.
* **إعانة الطالبين على حل ألفاظ فتح المعين**: السيد البكري ابن السيد محمد شطا الدمياطي، المطبعة الخيرية، مطبعة مصطفى البابي الحلبي، مصر.
* **الأعلام**: قاموس تراجم لأشهر الرجال والنساء من العرب والمستعربين والمستشرقين، خير الدين بن محمد الزركلي، الطبعة السابعة، دار العلم للملايين، بيروت، ١٣٩٩هـ/ ١٩٧٩م.

* **إعلام الموقعين عن رب العالمين**: أبو عبدالله محمد بن أبي بكر ابن قيم الجوزية، تحقيق: محمد محيي الدين عبدالحميد، دار الفكر، بيروت، الطبعة الأولى ١٣٧٤هـ/ ١٩٥٥م.
* **الأعلام والاهتمام بجمع فتاوى شيخ الإسلام**: زكريا بن محمد الأنصاري: مطبعة الترقي بدمشق، الطبعة الأولى، ١٣٩٣هـ.
* **الإقناع**: شرف الدين موسى الحجاوي، دار المعرفة للطباعة والنشر، بيروت (د.ت).
* **الإنصاف في معرفة الراجح من الخلاف على مذهب الإمام أحمد بن حنبل**: علي بن سليمان المرداوي، الطبعة الثانية، دار إحياء التراث، ١٤٠٦هـ/ ١٩٨٣م.
* **انعدام القرارات الإدارية**: مصطفى كمال وصفي، بحث، مجلة المحاماة المصرية، العدد ١١، عام ١٩٧٥م.
* **البحر الرائق شرح كنز الدقائق**: زين العابدين بن إبراهيم ابن نجيم، دار المعرفة، بيروت (د. ت).
* **بدائع الصنائع في ترتيب الشرائع**: علاء الدين أبو بكر بن مسعود الكاساني، الطبعة الثانية، دار الكتاب العربي، بيروت ١٤٠٢هـ / ١٩٨٢م.
* **البستان**: عبدالله البستاني، مكتبة لبنان (د. ت).
* **بغية الوعاة في طبقات اللغويين والنحاة**: جلال الدين عبدالرحمن بن أبي بكر السيوطي، الطبعة الأولى، دار المعرفة، بيروت (د. ت).
* **البهجة في شرح التحفة**: أبو الحسن بن علي بن عبدالسلام التسولي، دار الفكر، بيروت، (د. ت).
* **تبصرة الحكام في أصول الأقضية ومناهج الأحكام**: القاضي برهان الدين إبراهيم ابن علي بن أبي القاسم بن محمد بن فرحون المالكي المدني، راجعه وقدم له: طه عبدالرؤوف، مكتبة الكليات الأزهرية، القاهرة، الطبعة الأولى، ١٤٠٦هـ/ ١٩٨٦م.

* **تاريخ الأمم والملوك**: محمد بن جرير الطبري، دار الفكر للطباعة والنشر والتوزيع، ١٣٩٩هـ/ ١٩٧٩م.
* **تاج العروس: من جواهر القاموس** للسيد محمد مرتضى الزبيدي، تحقيق: عبدالكريم الغرباوي، وزارة الإعلام، الكويت ١٣٩٢هـ/ ١٩٧٢م. طبعة دار الفكر، الجزاين الخامس والثاني عشر (د. ت).
* **تاج اللغة وصحاح العربية**، وهو المسمى (**الصحاح**) لإسماعيل بن حماد الجوهري، تحقيق: أحمد عبدالغفور عطا، الطبعة الثانية دار العلم للملايين، بيروت ١٣٩٩هـ/ ١٩٧٩م.
* **التاج والإكليل لمختصر خليل**: لأبي عبدالله محمد بن يوسف بن أبي القاسم العبدري المواق، بهامش مواهب الجليل، دار الفكر، بيروت، الطبعة الثالثة، ١٤١٢هـ.
* **تاريخ بغداد**: لأبي بكر أحمد بن علي الخطيب البغدادي، تحقيق: مصطفى عطا، الطبعة الأولى. دار الكتب العلمية، بيروت ١٤١٧هـ.
* **تاريخ عمر بن الخطاب**: أبو الفرج عبدالرحمن بن علي الجوزي، دار إحياء علوم القرآن بدمشق، تعليق: أسامة عبدالكريم الرفاعي (د. ت).
* **تبيين الحقائق شرح كنز الدقائق**: فخر الدين عثمان بن علي الزيلعي الحنفي، دار المعرفة، بيروت، الطبعة الأولى، المطبعة الكبرى الأميرية، بولاق، مصر، ١٣١٤هـ.
* **تحفة المحتاج بشرح المنهاج**: أحمد بن حجر الهيثمي، مطبوع مع هامش حاشيتي الشرواني والعبادي، دار صادر، بيروت (د. ت).
* **التحقيقات المرضية في المباحث الفرضية**: صالح بن فوزان الفوزان، مطبوعات جامعة الإمام محمد بن سعود الإسلامية، الطبعة الثانية ١٤٠٠هـ.
* **تخريج الفروع على الأصول**: محمود بن علي الزنجاني، مؤسسة الرسالة، الطبعة الخامسة، ١٤٠٤هـ/ ١٩٨٤م.
* **تدرج البطلان في القرارات الإدارية**: رمزي طه الشاعر، دار النهضة العربية بالقاهرة ١٩٦٨م.

* **تقريب التهذيب**: أحمد بن حجر العسقلاني، حققه عبدالوهاب عبداللطيف، طبعة دار المعرفة، الطبعة الثانية، ١٣٩٥هـ / ١٩٧٥م.
* **التلخيص الحبير في تخريج أحاديث الرافعي الكبير** لابن حجر العسقلاني، مطبعة الأنصاري بالهند ومطبعة مكتبة الجمهورية بالقاهرة (د. ت).
* **التمهيد في أصول الفقه**: محمد بن أحمد بن الحسن أبو الخطاب جامعة أم القرى مركز البحث العلمي، مكة المكرمة، ١٤٠٦هـ.
* **تنفيذ الأحكام الإدارية**: حسني سعد عبدالواحد، مطابع مجلس الدفاع الوطني، ١٩٨٤م.
* **تنفيذ القرار الإداري**: محمود سعد الدين الشريف، مجلة مجلس الدولة المصري السنتين ٥٥ - ١٩٥٦م.
* **تهذيب الأسماء واللغات**: محيي الدين بن شرف النووي، دار الكتب العلمية، بيروت (د. ت).
* **تهذيب التهذيب**: أحمد بن حجر العسقلاني، تحقيق: خليل مامون شيما، الطبعة الأولى دار المعرفة، بيروت ١٤١٧هـ.
* **تهذيب الفروق والقواعد السنية في الأسرار الفقهية** للشيخ محمد عباس بن حسين، مطبعة دار إحياء الكتب العربية، الطبعة الأولى (د. ت).
* **تهذيب اللغة**: أبو منصور الأزهري، تحقيق: محمد عبدالمنعم خفاجي، محمد فرج العقدة: الناشر الدار المصرية للتأليف والترجمة، مطابع السجل العربي (د. ت).
* **جامع أحكام الصغار**: محمد بن محمود الأسروشيني، بهامش **جامع الفصولين**، المطبعة الأزهرية، (د. ت).
* **الجامع لأحكام القرآن**: أبو عبدالله محمد بن أحمد الأنصاري القرطبي، دار الكتب العلمية، بيروت (د. ت).
* **جواهر الإكليل شرح مختصر خليل في مذهب مالك**: صالح عبدالسميع الأزهري، دار الفكر، بيروت (د. ت).

* **حاشية الدسوقي على الشرح الكبير**: شمس الدين محمد عرفة الدسوقي، المكتبة التجارية الكبرى، توزيع دار الفكر، بيروت.

* **حاشية الشرقاوي: على شرح التحرير**، عبدالله بن حجازي الشرقاوي الشافعي الأزهري، دار المعرفة، بيروت (د. ت).

* **حاشية الشرواني**: عبدالحميد الشرواني، المطبعة الميمنية بمصر، الطبعة الثالثة (د. ت).

* **حاشية قليوبي وعميرة على شرح المحلى على منهاج الطالبين**، الطبعة الأولى لشهاب الدين أحمد بن أحمد بن سلامة القليوبي، الطبعة الثانية لشهاب الدين أحمد البرلسي الملقب بعميرة، الناشر: مكتبة ومطبعة مصطفى البابي الحلبي بمصر، الطبعة الثالثة، ١٣٧٥هـ.

* **الحاوي الكبير**: أبو الحسين علي بن محمد الماوردي البصري الشافعي: تحقيق علي ابن محمد معوض وعادل عبدالجواد، الطبعة الأولى، دار الكتب العلمية، بيروت ١٤١٤هـ/ ١٩٩٤م.

* **الخرشي على مختصر خليل**: أبو عبدالله محمد بن عبدالله بن علي الخرشي، دار صادر، بيروت، (د. ت).

* **الخصومة الإدارية**: عبدالحكيم فودة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية ١٩٩٦م.

* **الدر المختار شرح تنوير الأبصار في فقه أبي حنيفة**: محمد بن علي الحصكفي، مطبوع مع حاشية ابن عابدين، الطبعة الثانية ١٣٨٦هـ/ ١٩٦٦م، طبع مصطفى الحلبي، تصوير دار الفكر، بيروت، ١٣٩٩هـ.

* **درر الحكام شرح مجلة الأحكام العدلية**: لعلي حيدر، تعريب: فهمي الحسيني، طبع مكتبة النهضة، بيروت (د. ت).

* **دروس في دعوى الإلغاء**: سعاد الشرقاوي، دار النهضة العربية، القاهرة ١٩٨٠م.

* **دروس في القانون الإداري**: عبدالفتاح حسن، معهد الإدارة العامة، الرياض ١٣٩٤هـ.

* **الدعاوى الإدارية**: سامي جمال الدين، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٨٤م.
* **الدعوى القضائية**: سليمان بن حمد العليوي، ماجستير المعهد العالي للقضاء ١٣٩٨ – ١٣٩٩هـ.
* **الدعوى وأساس الادعاء**: علي بن عبدالعزيز العميريني، مكتبة العبيكان، ١٤١٩هـ.
* **دعوى وقف تنفيذ القرار الإداري أمام ديوان المظالم**: علي العبودي: بحث تكميلي في معهد الإدارة، الرياض، ١٤٢١هـ.
* **رد المحتار على الدر المختار**: محمد بن عابدين، مطبعة مصطفى الحلبي، الطبعة الثانية ١٣٨٦هـ/ ١٩٦٦م.
* **الرقابة على أعمال الإدارة**: محمد كامل ليلة، دار النهضة العربية، بيروت ١٩٨٦م.
* **الرقابة على أعمال الإدارة في الشريعة الإسلامية**: سعيد الحكيم، دار الفكر العربي، الطبعة الثانية، ١٩٨٧م.
* **الرقابة على مشروعية أعمال الضبط**: سعاد الشرقاوي، مطبعة جامعة القاهرة، ١٩٨٤م.
* **رقابة القضاء الإداري على أعمال الإدارة**: السيد خليل هيكل، مكتبة الآلات الحديثة، أسيوط، ١٩٨٤م.
* **رقابة القضاء على أعمال الإدارة**: طعيمة الجرف، مكتبة القاهرة الحديثة، ١٩٧٠م.
* **رقابة القضاء على قرارات الإدارة**: فهد بن محمد الدغيثر، دار النهضة العربية، القاهرة ١٤١٩هـ/ ١٩٩٨م.
* **روضة الطالبين وعمدة المفتين**: أبو زكريا يحيى بن شرف النووي، المكتب الإسلامي، الطبعة الثالثة، ١٤١٢هـ.
* **روضة القضاء وطريق النجاة**: أبو القاسم علي بن محمد بن أحمد السمناني، تحقيق: صلاح الدين الناهي، مؤسسة الرسالة، بيروت، الطبعة الثانية، ١٩٨٤م.
* **روضة الناظر وجنة المناظر في أصول الفقه على مذهب الإمام أحمد بن حنبل**: موفق الدين عبدالله بن أحمد بن قدامة المقدسي، تحقيق عبدالكريم بن علي النملة،

الطبعة الرابعة، مكتبة الرشد، الرياض، ١٤١٦هـ.

* **الروضة الندية:** صديق حسن خان، دار المعرفة، بيروت (د. ت).

* **سحب القرار الإداري:** نواف بن محمد العتيبي، بحث تكميلي المعهد العالي للقضاء، عام ١٤١٩هـ.

* **السنن:** سعيد بن منصور، تحقيق سعيد بن عبدالله الحميد، الطبعة الأولى، دار الصميعي، الرياض، ١٤١٤هـ/ ١٩٩٣م.

* **سنن ابن ماجه:** أبو عبدالله محمد بن يزيد القزويني ابن ماجه، دار إحياء التراث العربي، ١٣٩٥هـ/ ١٩٧٥م.

* **سنن أبي داوود:** أبو داود سليمان بن الأشعث بن إسحاق الأزدي السجستاني، الطبعة الأولى، ملتزم الطبع والنشر شركة مكتبة ومطبعة مصطفى البابي الحلبي وأولاده بمصر (د. ت).

* **سنن الترمذي: (الجامع الصحيح)**: أبو عيسى محمد بن عيسى بن سورة، دار إحياء التراث العربي، بيروت، لبنان (د. ت).

* **سنن الدارقطني:** علي بن عمر الدارقطني، دار المحاسن للطباعة بالقاهرة (د. ت).

* **سنن الدارمي:** للإمام الحافظ عبدالله بن عبدالرحمن الدارمي السمرقندي، تحقيق: فواز أحمد زمرلي، وخالد السبع العلمي، الناشر: دار الكتاب العربي، بيروت، الطبعة الأولى ١٤٠٧هـ/ ١٩٨٧م.

* **السنن الكبرى:** أبو بكر أحمد الحسين البيهقي، الطبعة الأولى، دار المعرفة ١٩٩٢م.

* **سنن النسائي بشرح الحافظ جلال الدين السيوطي وحاشية الإمام السندي،** حققه ورقمه ووضع فهارسه: مكتبة تحقيق التراث الإسلامي، الناشر: دار المعرفة، بيروت، الطبعة الثانية ١٤١٢هـ/ ١٩٩٢م.

* **سير أعلام النبلاء:** محمد بن أحمد الذهبي، تحقيق، شعيب الأرناؤوط وآخرين، الطبعة التاسعة ١٤١٣هـ، مؤسسة الرسالة، بيروت.

* **السيل الجرار المتدفق على حدائق الأزهار:** محمد بن علي الشوكاني، تحقيق: قاسم

غالب أحمد وآخرين، الناشر: لجنة إحياء التراث الإسلامي في وزارة الأوقاف المصرية، القاهرة، الطبعة الثانية ١٤٠٣هـ/ ١٩٨٢م.

* **شذرات الذهب في أخبار من ذهب**: عبد الحي بن العماد الحنبلي، دار المسيرة، الطبعة الثانية ١٣٩٩هـ.
* **شرح الإجراءات المدنية**: عبدالباسط جميعي، دار الفكر العربي، القاهرة ١٩٧٤م.
* **شرح زاد المستقنع للبهوتي مع حاشية الروض المربع**: لعبد الرحمن بن قاسم، الطبعة الثالثة، عام ١٤٠٥هـ.
* **شرح السنة**: أبو محمد الحسين بن مسعود الفراء البغوي، الطبعة الأولى ١٣٩٠هـ، المكتب الإسلامي.
* **الشرح الصغير عل بلغة السالك لأقرب المسالك**: أحمد الدردير، تحقيق، مصطفى كمال وصفي، توزيع دار الفكر، بيروت.
* **شرح العضد لمختصر ابن الحاجب**: للقاضي أبو الفضل عضد الدين عبدالرحمن ابن أحمد الإيجي، تصحيح/ شعبان محمد إسماعيل، مطبعة الفجالة، ١٣٩٤هـ/ ١٩٧٤م.
* **شرح عماد الرضا ببيان آداب القضاء**: لزكريا الأنصاري، تأليف: عبدالرؤوف علي المناوي القاهري، الدار السعودية للنشر، الطبعة الأولي ١٤٠٦هـ/ ١٩٨٦م.
* **شرح القواعد الفقهية**: أحمد الزرقاء، الطبعة الثانية، دار القلم، دمشق ١٤٠٩هـ.
* **الشرح الكبير**: عبدالرحمن بن أبي عمر محمد بن قدامة، مطبوعات جامعة الإمام محمد بن سعود، كلية الشريعة، الرياض (د. ت).
* **شرح المحلى على منهاج الطالبين**: جلال الدين محمد بن أحمد المحلي، مطبعة الحلبي بمصر، الطبعة الثالثة ١٣٧٥هـ/ ١٩٥٦م.
* **شرح منتهى الإرادات المسمى دقائق أولي النهى لشرح المنتهى**: منصور بن يونس ابن إدريس البهوتي، نشر وتوزيع رئاسة إدارة البحوث العلمية والإفتاء والدعوة والإرشاد.

* **شرح منح الجليل على مختصر خليل**: أبو عبدالله محمد أحمد عليش، الناشر: مكتبة النجاح، طرابلس، ليبيا (د. ت).
* **الشروط الشكلية لقبول دعوى الإلغاء**: أحمد بن شيبة الحمد، معهد الإدارة، الرياض ١٤١٤هـ.
* **صحيح البخاري**: أبو عبدالله محمد بن إسماعيل البخاري المطبوع مع **فتح الباري** لابن حجر، المطبعة السلفية ومكتبتها بالقاهرة.
* **صحيح مسلم**: أبو الحسين مسلم بن الحجاج القشيري النيسابوري، دار الفكر للطباعة والنشر والتوزيع ١٤٠١هـ/ ١٩٨١م.
* **صحيح مسلم بشرح النووي**: أبو زكريا يحيى بن شرف النووي، دار الفكر للطباعة والنشر ١٤٠١هـ/ ١٩٨١م.
* **طبقات الحنابلة**: أبو الحسين محمد بن أبي يعلى، تصحيح: محمد حامد الفقي، مطبعة السنة المحمدية بمصر ١٣٧١هـ.
* **طبقات الفقهاء**: إبراهيم بن علي بن يوسف الفيروز أبادي الشيرازي، تحقيق: د. إحسان عباس، الناشر: دار الرائد العربي، بيروت ١٩٧٠م.
* **الطبقات الكبرى**: أبو عبدالله محمد بن سعد بن منيع البصري الزهري، دار بيروت للطباعة والنشر، بيروت ١٣٩٨هـ/ ١٩٧٨م.
* **الطرق الحكمية في السياسة الشرعية**: شمس الدين أبو عبدالله بن محمد بن قيم الجوزية، تحقيق محمد جميل غازي، دار المدني للطباعة بجدة (د. ت).
* **الطلبات المستعجلة أمام محاكم مجلس الدولة**: محمد أحمد عطية، منشأة المعارف، الإسكندرية ١٩٩٤م.
* **عدة أرباب الفتاوى في مذهب الإمام أبي حنيفة**: الشيخ عبدالله أسعد، شيخ الإسلام والمفتي بالمدينة المنورة، رتبها: أبو السعود محمد بن علي الأفندي، المطبعة الأميرية الكبرى بمصر، الطبعة الأولى ١٣٤٤هـ.
* **العدة شرح العمدة**: بهاء الدين عبدالرحمن بن إبراهيم المقدسي، طبعة دار الفكر، بيروت (د. ت).

* **العقود الدرية في تنقيح الفتاوى الحمدية**: محمد أمين بن عابدين، المطبعة الأميرية ببولاق مصر، الطبعة الثانية ١٣٠٠هـ.

* **العقود الدريَّة من مناقب شيخ الإسلام أحمد بن تيمية**: لأبي عبدالله محمد بن أحمد بن عبدالهادي، تحقيق: محمد حامد الفقي، دار الكتب العلمية، القاهرة ١٣٥٦هـ/ ١٩٣٨م.

* **علم أصول الفقه**: عبدالوهاب خلاف بك، الطبعة العاشرة، دار الكلمة للنشر والتوزيع، مصر، ١٤١٩هـ/ ١٩٩٨م.

* **العناية**: **شرح العناية على الهداية**: لأكمل الدين محمد بن محمود البابرتي مع **فتح القدير**، مصطفى البابي الحلبي، الطبعة الأولى ١٣٨٩هـ.

* **غمز عيون البصائر شرح الأشباه والنظائر**: أحمد بن محمد الحنفي الحموي، الطبعة الأولى، دار الكتب العلمية، بيروت ١٤٠٥هـ/ ١٩٨٥م.

* **الفتاوى الهندية على مذهب أبي حنيفة**: المعروفة بالفتاوى العالمكيرية: لجماعة من علماء الهند برئاسة الشيخ نظام، الطبعة الثانية، المطبعة الكبرى الأميرية، بولاق، مصر، ١٣١٠هـ.

* **فتح الباري بشرح صحيح البخاري**: أحمد بن علي بن حجر العسقلاني، المطبعة السلفية ومكتباتها بالقاهرة.

* **الفتح الكبير في ضم الزيادات إلى الجامع الصغير**: لجلال الدين محمد بن عبدالرحمن السيوطي، دار الكتاب العربي (د. ت).

* **فتوح البلدان**: لأبي الحسن البلاذري، تعليق: رضوان محمد رضوان، دار الكتب العلمية، بيروت، ١٣٩٨هـ/ ١٩٧٨م.

* **الفروع**: شمس الدين المقدسي أبو عبدالله محمد بن مفلح، راجعه: عبد الستار فراج، عالم الكتب، بيروت (د. ت).

* **الفروق**: شهاب الدين أبو العباس أحمد بن إدريس القرافي، الناشر عالم الكتب، بيروت (د.ت).

* **الفصل في المظالم في المملكة العربية السعودية**: معالي الشيخ منصور بن حمد المالك، الطبعة الأولى ١٤٢٠هـ / ١٩٩٩م، مطابع الفرزدق، الرياض.
* **الفقه الإسلامي في ثوبه الجديد**: مصطفى الزرقاء، مطبعة الإنشاء دمشق، الطبعة التاسعة ١٣٨٤هـ.
* **الفقيه والمتفقه** لأبي بكر أحمد بن علي الخطيب، تصحيح إسماعيل الأنصاري، الطبعة الثانية، دار الكتب العلمية، بيروت ١٤٠٠هـ/ ١٩٨٠م.
* **فوات الوفيات والذيل عليها**: محمد بن شاكر الكتبي، تحقيق: إحسان عباس، دار صادر، بيروت ١٩٧٣م.
* **الفواكه البدرية في البحث عن أطراف القضية الحكمية**: محمد بن خليل بن الغرس، مطبعة النيل، القاهرة (د. ت).
* **قاضي الأمور المستعجلة**: خالد المالكي، نقابة المحامين، دمشق ١٩٧٩م.
* **القاموس المحيط**: محمد بن يعقوب الفيرور آبادي، مؤسسة الرسالة ١٤٠٧هـ/ ١٩٨٧م.
* **القانون الإداري**: ثروت بدوي، دار النهضة، القاهرة ١٩٧١م.
* **القانون الإداري**: طعيمة الجرف، مكتبة القاهرة الحديثة ١٩٧٠م.
* **القانون الإداري في المملكة العربية السعودية**: جابر سعيد حسن، دار المؤيد بالرياض (د. ت).
* **قانون القضاء المدني**: فتحي والي، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، القاهرة ١٩٧٣م.
* **القرارات الإدارية في المملكة العربية السعودية**: محمد عبدالعال السناري، معهد الإدارة العامة بالرياض ١٤١٤هـ.
* **قرة عيون الأخيار (تكملة رد المحتار)**: محمد علاء الدين بن عابدين، المطبعة العثمانية بمصر ١٣٢٧هـ.
* **القضاء الإداري**: ماجد الحلو، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية ١٩٧٧م.

* **القضاء الإداري**: محمد رفعت عبدالوهاب، دار النهضة بالقاهرة، الطبعة الأولى ١٩٩٠م.
* **القضاء الإداري بين الشريعة والقانون**: عبدالحميد الرفاعي، دار الفكر، بيروت ١٩٨٩م.
* **القضاء الإداري السعودي**: السيد خليل هيكل، جامعة الملك سعود، الطبعة الثانية ١٤٢١هـ/ ٢٠٠٠م.
* **القضاء الإداري المستعجل**: فهد بن صقر المدرع، معهد الإدارة العامة بالرياض ١٤١١هـ.
* **القضاء الإداري ومجلس الدولة**: محمد مرغني خيري، الطبعة الثانية ١٩٩٠ م.
* **القضاء الإداري ومجلس الدولة**: مصطفى أبو زيد فهمي، الطبعة الثالثة. منشأة المعارف، الإسكندرية ١٩٦٦م.
* **القضاء الإداري ومجلس الشورى اللبناني**· عبدالغني بسيوني عبدالله: الدار الجامعية – بيروت ١٩٩٩م.
* **قضاء الإلغاء**: سليمان محمد الطماوي، دار الفكر العربي، القاهرة ١٩٧٦م.
* **قضاء الإلغاء**: طعيمة الجرف: دار النهضة العربية (د. ت).
* **قضاء الإلغاء**: عبدالفتاح حسن، معهد الإدارة العامة، الرياض ١٣٩٤هـ.
* **قضاء الأمور الإدارية المستعجلة**: كمال الدين منير، لجنة المكتبة والفكر القانوني، مصر ١٩٩٠م.
* **قضاء الأمور المستعجلة**: محمود زكي شمس، مؤسسة غبور للطباعة ١٤١٨هـ/ ١٩٩٧م.
* **القضاء في الإسلام**: محمد سلام مدكور، دار النهضة العربية بمصر (د. ت).
* **القضاء المستعجل**: محمد عبداللطيف، مطابع دار النشر، الطبعة الأولى ١٩٥٨م.
* **قواعد الأحكام في مصالح الأنام**: أبو محمد عز الدين عبدالعزيز بن عبدالسلام السلمي، دار المعرفة، بيروت (د. ت).

* **القواعد الفهقية للدعوى**: حسين بن عبدالعزيز آل الشيخ، دكتوراه من المعهد العالي للقضاء عام ١٤١٩هـ.

* **قواعد المرافعات أمام ديوان المظالم**، الصادر بقرار مجلس الوزراء رقم ١٩ وتاريخ ١٦/١١/١٤٠٩هـ.

* **القوانين الفقهية**: محمد بن أحمد بن محمد بن جزي، مطبعة النهضة بتونس ١٣٤٤هـ - ١٩٢٦م.

* **الكامل في التاريخ**: ابن الأثير، تحقيق: عبدالله القاضي، الطبعة الأولى، دار الكتب العلمية - بيروت ١٤٠٧هـ.

* **الكتاب** لسيبويه: عمر بن عثمان، الطبعة الثانية، طبع الهيئة المصرية العامة للكتاب ١٩٧٩م.

* **كتاب دائرة المعارف**: **وهو قاموس عام لكل فن ومطلب** للبستاني دار المعرفة، بيروت (د. ت).

* **الكتاب المصنف في الأحاديث والآثار**: عبدالله بن محمد بن أبي شيبة، الدار السلفية - بمباي، الطبعة الثانية ١٤٠٠هـ / ١٩٨٠م.

* **كشاف القناع عن متن الإقناع**: منصور بن يونس بن إدريس البهوتي، راجعه وعلق عليه: هلال مصيلحي ومصطفى هلال، دار الفكر، بيروت ١٤٠٢هـ/ ١٩٨٢م.

* **كنز العمال في سنن الأقوال والأفعال**: علي المتقي الدين بن حسام الدين الهندي، مؤسسة الرسالة ١٤١٣هـ/ ١٩٩٣م.

* **لسان العرب**: لأبي الفضل جمال الدين محمد بن مكرم بن منظور الأفريقي، دار صادر، بيروت.

* **لقطة العجلان وبلة الظمآن مع شرحه فتح الرحمن**: محمد بن عبدالله الزركشي، مطبعة النيل بمصر، الطبعة الأولى ١٣٢٨هـ.

* **مبادئ القانون الإداري**: توفيق شحاتة بو عشبة، مركز البحوث والدراسات الإدارية - تونس ١٩٩٢م.

* **مبادئ القضاء المدني**: وجدي راغب، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، القاهرة (د. ت).
* **مبادئ المرافعات**: عبد المنعم عبد العظيم جيرة (الجزء الثاني في نظرية الدعوى وإجراءات التقاضي)، معهد الإدارة العامة بالرياض.
* **المبسوط**: شمس الدين محمد بن أحمد أبو بكر السرخسي، دار المعرفة، بيروت.
* **مجلة الأحكام الشرعية**: أحمد بن عبدالله القاري، تحقيق عبدالوهاب أبو سليمان وآخرين، الطبعة الأولى، مطبوعات تهامة، جدة ١٤٠١هـ.
* **مجلس الدولة ورقابته لأعمال الإدارة**: عثمان خليل عثمان، الناشر دار الفكر العربي ١٩٦٢م.
* **مجمع الزوائد ومنبع الفوائد**: نور الدين علي بن أبي بكر الهيثمي، دار الكتاب العربي، بيروت، الطبعة الثانية ١٤٠٢هـ/ ١٩٨٢م.
* **مجمل اللغة**: أبو الحسين أحمد بن فارس، دراسة وتحقيق: زهير عبدالمحسن سلطان، الناشر: مؤسسة الرسالة، بيروت، الطبعة الثانية ١٤٠٦ هـ/ ١٩٨٦م.
* **المجموع شرح المهذب**: محيي الدين شرف النووي، المكتبة العالمية بالفجالة، تحقيق وتكملة: محمد نجيب مطبعي (د. ت).
* **المجموعة الشرعية والنظامية في ديوان المظالم** خلال الأعوام ١٤٠٠-١٤٠٢هـ.
* **مجموعة المبادئ الشرعية والنظامية في ديوان المظالم** خلال الأعوام ٩٧-١٣٩٩هـ.
* **مجموعة المبادئ القانونية من ٦٥-١٩٨٠م**، (مصر) الصادرة عن المحكمة الإدارية العليا.
* **المحصول**: محمد بن عمر الرازي، تحقيق: طه فياض، الطبعة الثانية، مؤسسة الرسالة، بيروت ١٤١٢هـ.
* **المحكم والمحيط الأعظم في اللغة**: علي بن إسماعيل بن سيده، تحقيق مصطفى السقا، الطبعة الأولى، مطبعة مصطفى الحلبي، مصر ١٣٧٧هـ.
* **المحلى بالآثار**: علي بن أحمد بن حزم، تصحيح: زيدان أبو المكارم حسن، دار الاتحاد العربي، ١٣٨٧هـ/ ١٩٦٧م.

* **مختار الصحاح**: محمد بن أبي بكر بن عبدالقادر الرازي، الطبعة الأولى، الناشر: دار الكتاب العربي، بيروت.
* **مذكرات في المرافعات المدنية والتجارية**: محمد حامد فهمي، مطبعة فتح الله إلياس نور ١٩٧٠م.
* **المذكرة الإيضاحية لنظام ديوان المظالم** الصادرة مع نظام **ديوان المظالم** بالمرسوم الملكي رقم (م / ٥١) وتاريخ ١٧/٧/١٤٠٢هـ بناء على قرار مجلس الوزراء رقم (٩٥) تاريخ ٢٥/٦/١٤٠٢هـ ونشر في جريدة أم القرى في العدد ٢٩١٨ وتاريخ ٢٨/٧/١٤٠٢هـ.
* **المرافعات المدنية والتجارية**: أحمد أبو الوفا، الطبعة الرابعة عشرة، منشأة المعارف، الإسكندرية ١٩٨٦م.
* **المرافعات المدنية والتجارية**: عبدالحميد أبو هيف، مطبعة منشأة المعارف، الإسكندرية، الطبعة الثالثة ١٩٧٧م.
* **المركزية واللامركزية بين الفقه الإسلامي والنظم المعاصرة**: فرناس عبدالباسط البنا.
* **المستدرك على الصحيحين**: أبو عبدالله محمد بن عبدالله المعروف بالحاكم النيسابوري، وبذيله **التلخيص** للحافظ الذهبي، دار الكتب العلمية، بيروت.
* **المستصفى من علم الأصول**: أبو حامد محمد بن محمد الغزالي، تصحيح: محمد مصطفى أبو العلا، شركة الطباعة الفنية ١٣٩١هـ/ ١٩٧١م.
* **مسند أبي داود الطيالسي**: لأبي داود سليمان بن الجارود الطيالسي، الطبعة الأولى، دار المعرفة، بيروت (د. ت).
* **مسند أحمد**: الإمام أحمد بن حنبل الشيباني، المكتب الإسلامي دار صادر، بيروت (د. ت).
* **مسند الفاروق أمير المؤمنين أبي حفص عمر بن الخطاب وأقواله**: إسماعيل بن عمر ابن كثير الدمشقي، تحقيق: عبدالمعطي قلعجي، الطبعة الأولى، دار الوفاء، المنصورة ١٤١١هـ.

* **المسودة في أصول الفقه**: لآل تيمية، تحقيق: أحمد بن إبراهيم الندوي، الطبعة الأولى، دار الفضيلة، الرياض ١٤٢٢هـ.

* **المصباح المنير في غريب الشرح الكبير**: أحمد بن محمد علي المقري الفيومي، تصحيح: مصطفى السقا، طبعة الحلبي، ١٣٦٩هـ/ ١٩٥٠م.

* **المصنف**: أبو بكر عبدالرزاق بن همام الصنعاني، الطبعة الثانية، المكتب الإسلامي، بيروت ١٤٠٣هـ.

* **المطالبة القضائية أمام ديوان المظالم**: فهد بن محمد الدغيثر، دار النهضة العربية ١٤١٥هـ/ ١٩٩٥م.

* **معجم الأدباء**: ياقوت الحموي، دار المأمون بالقاهرة ١٣٥٧هـ/ ١٩٣٨م.

* **المعجم الكبير**: لأبي القاسم سليمان بن أحمد الطبراني، تحقيق حمدي عبدالمجيد السلفي، الطبعة الثانية (د. ت).

* **معجم متن اللغة**: أحمد رضا، دار مكتبة الحياة، بيروت ١٣٧٩هـ/ ١٩٦٠م.

* **معجم مقاييس اللغة**: لأبي الحسين أحمد بن فارس بن زكريا، تحقيق وضبط: عبدالسلام هارون، نشر مكتبة الخانجي بمصر، الطبعة الثالثة ١٤٠٢هـ/ ١٩٨١م.

* **معجم المؤلفين**: عمر رضا كحالة، طبعة دار إحياء التراث العربي.

* **معرفة السنن والآثار**: أبو بكر أحمد بن الحسين البيهقي، الطبعة الأولى، دار الوعاء، حلب، ودار الوفاء، المنصورة ١٤١١هـ/ ١٩٩١م.

* **المغني**: لموفق الدين أبي محمد عبدالله بن أحمد بن قدامة، تحقيق: عبدالله بن عبدالمحسن التركي، ود. عبدالفتاح الحلو، دار هجر، الطبعة الأولى ١٤٠٩هـ.

* **مغني المحتاج إلى معرفة ألفاظ المنهاج**: محمد بن أحمد الشربيني الخطيب، مطبعة مصطفى الحلبي ١٣٧٧هـ.

* **مفهوم المنازعة الإدارية**: فهد بن محمد الدغيثر، دار النهضة العربية ١٤١٩هـ/ ١٩٩٨م.

* **المقارنات التشريعية بين القوانين الوضعية والتشريع الإسلامي**: سيد عبدالله علي

حسين، تحقيق: محمد أحمد سراج وعلي جمعة محمد، دار السلام للطباعة والنشر، الطبعة الأولى ١٤٢١هـ.

* **مقدمة ابن خلدون**: عبدالرحمن بن محمد بن خلدون، دار إحياء التراث العربي.

* **مناط الاختصاص والحكم في الدعاوى المستعجلة**: أمينة مصطفى النمر، منشأة المعارف – الإسكندرية ١٩٧٦م.

* **مناقب أمير المؤمنين عمر بن الخطاب** للحافظ أبي الفرج عبدالرحمن بن الجوزي، تحقيق: علي محمد عمر، الطبعة الأولى ١٤١٧هـ/ ١٩٩٧م، مطبعة المدني، الناشر مكتبة الخانجي.

* **المنتقى مع شرحه**: سليمان بن خلف الباجي، الطبعة الرابعة، دار الكتاب العربي، بيروت ١٤٠٤هـ.

* **منحة الخالق على البحر الرائق**: محمد أمين الشهير بابن عابدين، مطبوع مع البحر الرائق (وسبق).

* **المهذب في فقه مذهب الإمام الشافعي**: أبو إسحاق إبراهيم علي الفيروز أبادي الشيرازي، دار المعرفة، بيروت (د. ت).

* **الموافقات في أصول الفقه**: لأبي إسحاق إبراهيم بن موسى اللخمي الغرناطي الشاطبي، دار المعرفة، بيروت، الطبعة الثانية ١٣٩٥هـ/ ١٩٧٥م.

* **مواهب الجليل شرح مختصر خليل**: لأبي عبد الله محمد بن أحمد الحطاب بن عبدالرحمن المغربي، دار الفكر، الطبعة الثالثة، ١٤١٢هـ.

* **موجز دائرة المعارف الإسلامية**: سليمان باشا، الطبعة الأولى، مركز الشارقة للإبداع الفكري ١٤١٨هـ.

* **موجز المرافعات الشرعية**: أحمد إبراهيم، مطبعة الفتوح الأدبية، القاهرة (د. ت).

* **الموطأ** للإمام مالك بن أنس، الطبعة السابعة ١٤٠٤هـ، دار النفائس، الأردن.

* **موسوعة أعلام مصر في القرن العشرين**: رئيس التحرير مصطفى نجيب، وكالة أنباء الشرق الأوسط، القاهرة، الطبعة الأولى ١٤١٧هـ/ ١٩٩٦م.

* **الموسوعة العربية العالمية**: الناشر مؤسسة أعمال الموسوعة للنشر والتوزيع، الطبعة الثانية ١٤١٩هـ/ ١٩٩٩م.
* **موسوعة القضاء والفقه للدول العربية**: حسن الفكهاني، الدار العربية للموسوعات القانونية بمصر (د. ت).
* **الموسوعة القومية للشخصيات البارزة**: جمهورية مصر العربية، وزارة الإعلام، الهيئة العامة للاستعلامات، الطبعة الأولى ١٩٨٩م.
* **نصب الراية لأحاديث الهداية**: جمال الدين أبو محمد عبدالله بن يوسف الزيلعي، طبعة المجلس العلمي، بيروت ١٣٩٣هـ.
* **نصيحة الملوك** للماوردي، تحقيق: فؤاد عبدالمنعم، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية ١٩٨٨م.
* **نظام الحكم في الشريعة والتاريخ الإسلامي "السلطة القضائية"** لظافر القاسمي، دار النفائس، بيروت ١٣٩٨هـ.
* **نظرية البطلان**: فتحي والي، الطبعة الأولى، منشأة المعارف، الإسكندرية (د. ت).
* **نظرية الحق في القانون المدني**: عبدالمنعم فرج الصدة، دار النهضة العربية ١٩٦٩م.
* **نظرية الحكم القضائي**: عبدالناصر موسى أبو البصل، الطبعة الأولى، دار النفائس، الأردن ١٤٢٠هـ.
* **نظرية الدعوى**: محمد نعيم ياسين، دار النفائس، الأردن، الطبعة الثانية ١٤٢٠هـ/ ٢٠٠٠م.
* **النظرية العامة للقرارات الإدارية**: سليمان محمد الطماوي، دار الفكر العربي، الطبعة الخامسة ١٩٨٤م.
* **نظرية المصلحة في دعوى الإلغاء**: محمد عبدالسلام مخلص، دكتوراه، عين شمس، مصر ١٩٨١م.
* **نهاية السول في شرح منهاج الوصول إلى علم الأصول**: جمال الدين عبدالرحيم ابن الحسن الأسنوي، تحقيق: شعبان إسماعيل، دار ابن حزم، الطبعة الأولى ١٤٢٠هـ.

* **نهاية القرار الإداري**: حسني درويش عبدالحميد، دار الفكر العربي (د. ت).
* **نهاية المحتاج إلى شرح المنهاج**: شمس الدين محمد بن أبي العباس أحمد بن حمزة ابن شهاب الدين الرملي المنوفي المصري الأنصاري، مطبعة مصطفى البابي الحلبي بمصر، ١٣٨٦هـ/ ١٩٦٧م.
* **الهادي إلى لغة العرب**: حسن سعيد الكرمي، دار لبنان للطباعة والنشر (د. ت).
* **الوافي بالوفيات**: صلاح الدين بن خليل بن أيبك الصفدي، الطبعة الثانية ١٣٨١هـ.
* **الوجيز في قانون المرافعات المدنية والتجارية**: رمزي سيف، دار النهضة العربية ١٩٧٢م.
* **الوجيز في القضاء الإداري**: سليمان بن محمد الطماوي، مطبعة جامعة عين شمس ١٩٨٢م.
* **الوجيز في قضاء الإلغاء**: داود الباز، دار النهضة العربية ١٩٩٥م.
* **الوسيط في شرح قانون القضاء المدني**: فتحي والي، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي – القاهرة ١٩٧٣م.
* **الوسيط في شرح قانون المرافعات**: رمزي سيف، الطبعة السادسة، دار النهضة العربية – القاهرة ١٩٦٥م.
* **الوسيط في القانون العام**: محمد أنس جعفر، دار النهضة العربية ١٩٨٧ و١٩٩٥م.
* **الوسيط في القضاء الإداري**: محمود عاطف البنا، دار الفكر العربي، القاهرة ١٩٩٠م.
* **وفيات الأعيان وأنباء أبناء الزمان**: أبو العباس أحمد بن محمد بن أبي بكر ابن خلكان، حققه: إحسان عباس، دار صادر، بيروت ١٩٦٩م.
* **وقف تنفيذ القرار الإداري**: عبدالغني بسيوني، منشورات الحلبي، بيروت ٢٠٠١م.
* **وقف تنفيذ القرارات الإدارية**: فهد بن محمد الدغيثر، دار النهضة العربية ١٤١٩هـ/ ١٩٩٨م.

* **وقف تنفيذ القرار الإداري**: يسري زين العابدين، مجلة العلوم الإدارية، المعهد الدولي للعلوم الإدارية، العدد الأول، يونيه ٢٠٠١م.
* **وقف تنفيذ القرارات الإدارية**: محمد فؤاد عبدالباسط، دار الفكر الجامعي (د. ت).
* **وقف التنفيذ والقضاء المستعجل في فرنسا ومصر**: محمد سامي راغب، دكتوراه، حقوق القاهرة ١٩٧٥م.
* **ولاية القضاء الإداري على أعمال الإدارة**: عبدالغني بسيوني، منشأة المعارف، الإسكندرية ١٩٨٣م.

فهرس الآيات القرآنية

فهرس الأحاديث النبوية

فهرس الآثار

فهرس الأعلام

فهرس المصطلحات العلمية والكتب



مطبعة
مركز الملك فيصل
للبحوث والدراسات الاسلامية





مطبعة
مركز الملك فيصل
للبحوث والدراسات الاسلامية

ردمك: ٢-٣٢-٨٩٠-٩٩٦٠